

**UNIVERSIDAD DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**El secretario de administración local como director de  
personal**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Julian Carrasco Belinchon**

DIRECTOR:

**Manuel Alonso Olea**

**Madrid, 2015**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5322942145

408

UNIVERSIDAD DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

-----

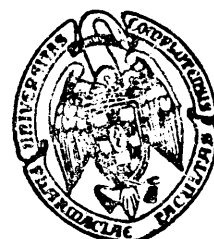
TESIS SOBRE:

"EL SECRETARIO DE ADMINISTRACION LOCAL COMO DIRECTOR DE PERSONAL"

---

A u t o r : Julián Carrasco Belinchón

Director : Profesor Excmo. Sr. D. Manuel Alonso Olea



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

Madrid, 1 9 7 1



# I N T R O D U C C I O N

## 1. Objetivo

El examen de la bibliografía sobre la Administración Pública, permite afirmar que los estudios e investigaciones relativos a ésta, - suelen centrarse, primordialmente, en su problemática jurídico-administrativa, complementada, a lo sumo, con la consideración de los aspectos económico-financieros. Con lo cual, se advierte que son escasos los trabajos que tienen en cuenta, además, su perspectiva organizativo-social. Por otra parte, merece resaltarse, igualmente, que al estudiar la Administración Pública, la investigación se ocupa con preferencia de la temática de la Administración Central, y sólo excepcionalmente, se presta atención a la Administración Local. Y, en los supuestos en que se considera ésta, lo normal es que se haga, o bien -- desde la vertiente histórica, o bien desde un enfoque de carácter general: la autonomía local, la tutela administrativa, la fiscalización económica, son, entre otros, los campos principales de atención. Sin embargo, no hay que olvidar que en la Administración Local, aparte de esos y otros múltiples temas interesantes, ocupan un lugar destacado los problemas de personal; y, dentro de éstos, a su vez, tiene sustantividad propia y relevante todo lo referente a la figura del Secretario, como consecuencia de la multiplicidad de funciones que tiene asignadas, y por la trascendencia práctica de su actuación.

El Secretario de Administración Local, es cierto, que ha sido objeto de múltiples estudios, e incluso de varias tesis doctorales; - pero todos, absolutamente todos los estudios han respondido a un tratamiento uniforme: se le ha contemplado globalmente; es decir, se ha efectuado un análisis conjunto de su figura, dedicando especial atención a la evolución histórica del cargo, en la que se destaca cómo -- con el transcurso del tiempo, ha ido asumiendo nuevos cometidos y ha tenido que ir haciendo frente a nuevas responsabilidades. Por otro lado, salvo en algún caso, se ha dedicado un interés exclusivo a la problemática jurídica de su actuación y, como consecuencia, las vertientes que han sido más estudiadas y elaboradas, han sido las de fedatario y de asesor. Los ensayos sobre la fe pública administrativa local y sobre la "advertencia de ilegalidad", ocupan un lugar preferente -- por su volumen y calidad.

El Secretario, junto a esas dos funciones, ambas importantes,

si bien más trascendente la segunda, tiene encomendadas en el ordenamiento jurídico vigente, varias más, y dentro de éstas destaca la derivada de su condición de "jefe de todo el personal". Función relevante, que no ha sido hasta ahora objeto de atención especial por parte de la doctrina, pese a que su ejercicio plantea en la práctica múltiples problemas. Problemas que serán cada día más complejos, a medida que las Corporaciones Locales se vayan paulatinamente transformando, de meros entes burocráticos, en órganos de prestación de servicios, de contenido muy heterogéneo. De aquí, el que paralelamente, la vertiente del Secretario como Jefe de Personal, irá suscitando más cuestiones y demandará una mayor atención, por cuanto requerirá un tratamiento apropiado y una articulación adecuada a las actividades a desarrollar.

En base a este planteamiento, nos proponemos estudiar la figura del Secretario de Administración Local como Jefe de Personal, con el deliberado propósito de contribuir a su configuración; en primer lugar, de acuerdo con los principios y normas jurídico-administrativas; en segundo término, encuadrado en las directrices actuales de la técnica organizativa, y conforme, por último, con los requerimientos psico-sociológicos imperantes en el mundo presente. Pretendemos, por tanto, que nuestra aportación sea, no meramente un estudio jurídico-administrativo; deseamos que, además, constituya un análisis técnico, que facilite la comprensión actual del cargo de Secretario de Administración Local, en su perspectiva de Jefe de Personal, o mejor dicho, de Director de Personal, de acuerdo con la configuración que propugnamos. El fijar la atención exclusivamente en esta vertiente, no es fruto ni del capricho ni de la arbitrariedad, sino que responde a las razones que ya hemos anticipado, y que ahora concretamos:

1ª. El considerar que la faceta del Secretario como Jefe de Personal, es un campo prácticamente sin estudiar hasta el momento. -- Con lo cual, constituye una sugestiva invitación al análisis y a la investigación.

2ª. El estimar que, precisamente, esta faceta es la que más problemas suscita en la práctica cuando se ejerce con dedicación; o la que más cuestiones provoca cuando no se la atiende debidamente.

3ª. El creer que en la previsible evolución de las Corporaciones Locales: su desarrollo estructural y su transformación funcional; la dirección de su personal requerirá una mayor atención y un tratamiento más tecnificado de su actuación.

Al enunciar este propósito, somos conscientes de las múltiples dificultades con las que tendremos que enfrentarnos al llevarlo a cabo: no sólo por tratarse de un ámbito poco estudiado, sino, sobre todo, por ser un aspecto sumamente controvertido, que suscita polémicas apasionadas y, en cierto modo, interesadas. Podemos anticipar que en el estudio, ni anima ningún interés privativo de Cuerpo, ni se trata de reivindicar posiciones para el Secretario. Se pretende, pura y simplemente, situarle en el puesto que le corresponde: no en virtud de consideraciones subjetivas, sino en base a razones objetivas —orgánicas unas, y funcionales otras—. No obstante, sospechamos que en nuestra propuesta se encontrará, por algunos, un afán reivindicativo; y que, paradójicamente, por otros, se considerará que la tesis sustentada entraña un intento de mermar las prerrogativas tradicionales del Secretario. Estimamos, pese a ello, que un sereno y desapasionado análisis de las propuestas que formulamos como Conclusiones, debe llevar al convencimiento de que a lo que se aspira, es únicamente delinear la figura y las prerrogativas del Secretario, conforme a unos requerimientos objetivos, con sujeción a unos principios jurídicos y técnicos, y de acuerdo con las exigencias, limitaciones y posibilidades —del marco real; es decir, del microcosmos político-administrativo-económico-sociológico en el que el Secretario ha de desenvolverse y en el que tiene que actuar. Marco real que es complejo, que es heterogéneo y que es dinámico, y que cada día demanda más y más del Secretario, si éste pretende continuar siendo su centro-clave; o en otras palabras, si aspira seguir siendo la pieza angular maestra orgánico-funcional de las Corporaciones Locales.

## 2. Plan de trabajo

Para conseguir el propósito que nos anima, el procedimiento seguido ha sido el de llevar a cabo, a lo largo de diez años, un trabajo de estudio e investigación, en el que se han ido combinando las tareas especulativas con las de investigación de la realidad española.—

En esta labor extensa y continuada, podemos diferenciar claramente varias etapas:

1ª. De estudio e información, en la que se consultó y analizó la bibliografía especializada sobre esta temática: el número de notas incorporadas al texto o a pie de página y el índice general final, dan idea aproximada del volumen de obras, artículos, informes, ponencias y comunicaciones manejados. El estudio y análisis de todo este material, que previamente había sido clasificado y sistematizado, proporcionó una amplia información, que dio base a la elaboración de un - - texto esquemático inicial.

2ª. En la que este esquema se sometió, parcelariamente, a discusión, en cursos de funcionarios españoles, tanto en la Escuela Nacional de Administración Local, como en la Escuela Nacional de Administración Pública; de funcionarios iberoamericanos, en el Centro Internacional de Formación de Técnicos de la Seguridad Social, y de funcionarios del Instituto Nacional de Previsión. Al enfrentar los puntos-claves de dicho esquema con la experiencia y las opiniones de varios miles de funcionarios, se fueron recogiendo interpretaciones y enfoques que contrastaban los planteamientos teóricos generales con las demandas concretas de la realidad.

3ª. En la que se procedió a la reelaboración del esquema inicial, en base a dicho contraste y a la incorporación de nuevas aportaciones doctrinales: las publicadas en el interregno. Dicha reelaboración respondió ya a un nuevo planteamiento: el enfoque de una realidad concreta: la de la Administración Local española; para lo cual, se utilizaron también los datos obtenidos en diversas encuestas efectuadas entre funcionarios locales.

4ª. En la que, nuevamente, se sometió a contraste el esquema rectificado, si bien en una área ya más circunscrita: la de los funcionarios locales asistentes a determinados cursos de la Escuela Nacional de Administración Local. En esta discusión, si bien no se brindaron aportaciones sustanciales, sí se introdujeron matizaciones interesantes.

5ª. En la que se ha redactado el texto definitivo que se somete a consideración del Tribunal, y en el que se recogen, como puede -

fácilmente observarse, multitud de aspectos de la realidad española - de nuestros días.

En definitiva, el trabajo realizado, ha sido, como se ha anticipado, una combinación de investigación pura y de investigación empírica; realizado continuamente a través del tiempo e inspirado siempre por una misma idea-clave: verificar una aportación doctrinal, en la - que sin merma de su rigor científico, se presentase un estudio conforme a la realidad presente, e idóneo para las demandas del futuro. En la investigación, es cierto, se ha tenido muy presente el pasado, por cuanto siempre es fecundo en enseñanzas; pero la mirada ha estado - - puesta en el mañana, que es la aventura y que es el riesgo que fatalmente hay que correr. En consecuencia, se han recogido, se han analizado y se han estudiado antecedentes y, al mismo tiempo, se ha pretendido aportar ideas y sentar bases para el futuro. Por otra parte, y - desde otro prisma, no sólo se han considerado las exigencias peculiares de la Función Pública, sino que simultáneamente, se han examinado las posibilidades que brindan las realizaciones de la empresa privada; es decir, que al lado de los requerimientos formales de la Administración Pública, se han tenido en cuenta los presupuestos de eficacia -- del sector privado, con objeto de armonizarlos y de conseguir una síntesis viable y válida para la esfera local.

### 3. Plan de exposición

El trabajo se divide en tres partes. En la Primera, Cuestiones Generales, se comienza con el examen de la Problemática General de la Dirección de Personal, comprendiendo la teoría general: aspectos básicos de la misma; como previa para centrar el tema y permitir posteriormente situar al Secretario en el marco de la concepción moderna de dicha Dirección. En el siguiente capítulo, Dirección de Personal en la Administración Pública, se estudia la problemática general: antecedentes, corrientes actuales y características de la Función Pública. En el capítulo tercero, Dirección de Personal en la Administración Civil del Estado, se analiza la evolución, caracterización y régimen de la Función Pública estatal. En el siguiente capítulo, Dirección de Personal en la Administración Local, se estudian el desarrollo histórico de la normativa, las peculiaridades de dicha Administración, así como

la caracterización de la Función Pública Local. Y en el capítulo final, Configuración legal del Secretario de Administración Local, se exponen las vicisitudes de su pasado, se analiza su presente y se delinea su futuro.

En la Parte Segunda, Funciones de la Dirección de Personal, se examinan en seis capítulos, todas y cada una de las grandes tareas que tiene encomendadas en la moderna concepción: estructuración de puestos de trabajo; selección de personal; formación y perfeccionamiento; movilidad del personal; régimen económico y disciplina y moral. La exposición y análisis de estas funciones se efectúa de acuerdo con una sistemática uniforme:

- Teoría General, en la que se comprenden los aspectos esenciales del tema desde el punto de vista técnico y psico-sociológico, contemplados desde la perspectiva real de las Corporaciones Locales; es decir, dedicando, primordialmente la atención, a las facetas que tienen más repercusión, o pueden tenerla, en éstas.

- Administración Civil del Estado, en la que se recogen sintéticamente las normas del ordenamiento jurídico vigente, que indudablemente tendrán influencia en la elaboración del futuro sistema local.

- Administración Local, en la que, por un lado, se reseña el ordenamiento jurídico actual y, por otro, se destacan los problemas que el mismo presenta.

- Misión del Secretario, en la que, por una parte, se expone la función que en concreto tiene legal o reglamentariamente asignada y, por otra parte, se indica el papel real que puede desempeñar dentro del marco de la normativa vigente.

Con este esquema, estimamos que el estudio resulta completo y desarrollado en forma racional: partimos de formulaciones doctrinales para efectuar el planteamiento general del tema; pasamos a examinar los requerimientos específicos de la Función Pública, que lo delimitan, concretan y circunscriben; después, consideramos las características del régimen estatal, que perfilan y acotan aún más el tema; más tarde, analizamos las peculiaridades del sistema local y, por último,

concluimos con el estudio del cometido que legal y realmente compete al Secretario en cada una de las areas examinadas. En el desarrollo de dicho esquema, lo jurídico, como se ha anticipado, tiene un relieve especial, pero no tanto como objeto específico de estudio, cuanto como marco y en torno de una compleja realidad, que es el centro de nuestra investigación. En la que si bien es cierto, repetimos, que domina una preocupación jurídico-administrativa, no lo es menos que -- existe una obsesión por las perspectivas organizativas y psico-sociológicas, que complementan aquélla y le confieren un sentido mucho más realista, acorde, además, con las tendencias globales imperantes en la actualidad.

En la Parte Tercera, Estructuración de la Dirección de Personal en las Corporaciones Locales, en primer lugar, se contempla el aspecto orgánico-funcional de dicha Dirección en estas Entidades y, en segundo término, se formulan las Conclusiones que sintetizan nuestra concepción con respecto a la configuración del Secretario de Administración Local, como Director de Personal en su Corporación. Concepción que estimamos es defendible y aplicable, incluso dentro del vigente sistema legal, sin necesidad de reforma alguna. Si bien hay que reconocer, que tendría aún mayores posibilidades de acción si, como es previsible, se llevan a cabo modificaciones sustantivas en tal sistema, en la reforma general que se está elaborando.

#### 4. Dirección del trabajo

En la elaboración del presente estudio y, sobre todo en su -- etapa final de redacción definitiva, hemos contado con la orientación y el magisterio del Profesor Alonso Olea, cuyas directrices y criterios han sido básicos en nuestro trabajo. Por ello, expresamos nuestro sincero reconocimiento por su valiosa ayuda y cooperación: él nos ha guiado y dirigido en nuestra labor, nos ha asistido ante las dificultades, y nos ha llevado hasta la culminación de nuestra investigación, que plasma en el texto que presentamos a continuación.



P A R T E      P R I M E R A

CUESTIONES GENERALES

## CAPITULO I.- PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA DIRECCION DE PERSONAL

### 1. Planteamiento

Si el funcionamiento de cualquier entidad, ya sea pública o privada, descansa en la actuación de su personal, y si éste se considera, por otra parte, como el factor principal de aquélla; resulta entonces evidente que la gestión del mismo es esencial para el desenvolvimiento, tanto de la Administración Pública, como de la empresa privada. Gestión que ha de llevarse a cabo no con sujeción a prácticas y métodos empíricos, sino conforme a principios científicos y a procedimientos técnicos.

De acuerdo con esta concepción, las Naciones Unidas tienen declarado que "la exigencia principal en el servicio público, es la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un personal competente es la condición sine qua non de un servicio público eficaz"(1).

Esta importancia trascendental la reitera y la pone de manifiesto un autor tan experimentado como Rensis Likert, cuando afirma que "todas las actividades de cualquier empresa quedan determinadas por las personas que componen dicha institución. Fábricas, oficinas, computadores, equipo automatizado, cuanto una empresa moderna utiliza, resultaría improductivo de no mediar un esfuerzo, una dirección humana. Los seres humanos diseñan u ordenan el equipo; deciden dónde y cómo servirse de los computadores; modernizan o dejan de modernizar la

---

(1) "Manual de Administración Pública", N.York, 1962, pág. 41-42.

tecnología empleada; aseguran el capital preciso y deciden sobre los procedimientos contables y fiscales a usar. Todos y cada uno de los aspectos de la actividad de la empresa vienen determinados por la competencia, motivación y eficacias generales de su organización en el plano humano. De todas las tareas incluidas en la gestión y dirección empresariales, la de dirigir al componente humano constituye el centro, el núcleo, y la más importante también, ya que lo demás dependerá de cómo se cumpla esa función en toda empresa moderna" (2).

En consecuencia, y como punto de partida, podemos afirmar por nuestra parte, que cada día es más esencial la atención que debe prestarse a la Dirección de Personal como instrumento básico para el eficaz funcionamiento, tanto de los servicios públicos, como de los de las entidades privadas. Atención que, a su vez, demanda, por un lado, que los órganos responsables de la dirección de cualquier entidad, organismo o corporación, sean conscientes de la manifiesta importancia de la administración de personal; por otro, que se preocupen de la implantación de las adecuadas técnicas para su correcto tratamiento y, por último, que vigilen, con objeto de que su aplicación se efectúe en forma satisfactoria (3).

## 2. Origen y evolución

¿Cómo se ha ido estructurando la Dirección de Personal? Si nos fijamos en el campo privado, donde primero se ha configurado de forma más completa y amplia, podemos afirmar con Rodríguez Sahagún, que "se ha ido formando al compás de la evolución que experimentaban

---

(2) "El Factor Humano en la empresa", Bilbao, 1969, pág. 11.

(3) Cuestión de un extraordinario interés, y que condiciona a su vez a la Dirección de Personal, es el de la distinta consideración y valoración del trabajo humano en la industria, según los diferentes momentos históricos. Una interpretación de la misma, efectuada en forma sintética, nos la brinda el Dr. Erich Wisbert en su obra "Organización para pequeñas y grandes empresas", (Barcelona - s/f., pág. 59-66).

los problemas sociales de la empresa, y de acuerdo con la propia evolución de aquélla" (4). Esta evolución, ha sido determinada, primordialmente, por los siguientes factores: en primer lugar, la presión sindical con sus demandas reivindicativas de mejores condiciones de trabajo; en segundo término, y como consecuencia de la anterior, la preocupación por la productividad, como vía para obtener unos mayores beneficios que compensasen con creces el aumento de gasto que entrañaba la atención a dichas demandas y, en tercer lugar, el intervencionismo estatal en el mundo de trabajo, motivado en unos casos, por razones de orden público, en otros por motivos políticos y en otros por razones de justicia social. La acción conjunta de estos tres factores crearon en el seno de las empresas la necesidad de un órgano específico que auxiliara a la Dirección en su atención. Órgano específico, que en base a los motivos de su creación, tuvo en su origen un claro matiz defensivo", del que no le ha sido fácil desprenderse (5), de aquí el que se haya necesitado del transcurso de bastante tiempo. Este órgano específico, que recibe distintas denominaciones y que tiene un contenido muy diverso, se ha ido desarrollando a medida que se le incorporaban nuevos cometidos. Si bien, hay que destacar que, en ciertos casos, tales cometidos llevados a cabo no se asignan a una única unidad administrativa, sino que se atribuyen a dos o más, con lo cual se suscitan problemas, que en algunos supuestos llegan a revertir -- cierta importancia.

En esta evolución, se pueden distinguir, en opinión del autor últimamente citado, las siguientes etapas (6):

"Una primera, en la que las funciones principales, y casi únicas, fueron las de confección de nóminas y pago de salarios, así como la acción disciplinaria correspondiente a la propuesta o aplicación de sanciones por las faltas cometidas.

---

(4) "Dirección de Personal", Bilbao, 1967, pág. 14.

(5) Vid. Peter F. Drucker: "La Gerencia de Empresas", B. Aires, 1957, pág. 364-65.

(6) Un análisis bastante interesante de esta evolución, nos lo brindan G. Strauss y L.R. Sayles en "Los problemas humanos de la Dirección" (México, 1961, pág. 450-454).

Una segunda fase que consistió en la creación y adscripción - al Departamento de Personal de las obras o servicios sociales y asistenciales.

Una tercera en la que se añaden las tareas jurídicas como consecuencia del desarrollo legislativo referente al mundo del trabajo: condiciones de los contratos, interpretación de los mismos y contenedas en su aplicación.

Una cuarta, en la que se le asignan la aplicación de las técnicas de medicina y psicología industrial, de selección, formación, calificación, retribución, comunicación, etc.

Y una más reciente, en la que se incorporan todos los cometidos modernos de la participación del personal: jurados, Comités, - - etc." (7).

Una interpretación distinta de dicha evolución, pero complementaria de la anterior, nos la ofrece M. Ducceschi, cuando afirma - que "la Dirección de Personal se halla basada sobre criterios técnicos y racionales, que han tenido un doble origen: por un lado, de carácter psicológico y por otro, de carácter organizativo. El carácter psicológico resulta de la aplicación de las técnicas de dirección de personal para suplir los inconvenientes de una expansión interna, - - acompañada de un tecnicismo siempre mayor, examinando atentamente todo lo que puede contribuir a una integración y satisfacción mayor del propio personal. El origen de carácter organizativo, por su parte, - aún estando estrechamente unido con el anterior, tiene, sin embargo, - una función estructural. Se basa, pues, en la necesidad de crear un - organismo competente, compuesto preferentemente de un grupo de personas especializadas, cuyas funciones han sido predispuestas en base a un cierto programa o plan de acción que se encuadre en los objetivos generales que la empresa se haya fijado" (8).

En definitiva, se puede sostener que el órgano de personal: - Departamento, Servicio, Jefatura, etc., es posiblemente, dentro de la

---

(7) Obra citada, pág. 14 y 15.

(8) "Técnicas modernas de Dirección de Personal", Madrid, 1967, pág. 11 y 12

- estructura de las empresas, el que más cambios y transformaciones ha experimentado en su contenido y en sus cometidos en un período de tiempo relativamente breve. En efecto, por una parte, ha ampliado su campo de acción y, por otra, ha cambiado los criterios y formas de actuación. Consecuencia de ambos hechos, es el incremento de sus plantillas y la heterogeneidad de la especialización requerida en sus integrantes. Heterogeneidad que, sin duda, irá creciendo con el tiempo, a medida que se incrementa la aplicación de nuevas técnicas, y como consecuencia, también, de las transformaciones psicosociológicas en el tratamiento del personal.

### 3. Concepto

La Dirección de Personal ha sido objeto de innumerables definiciones, si bien, de los diversos conceptos formulados por la doctrina, estimamos que es suficiente con destacar a los tres siguientes, - por cuanto nos proporcionan, en nuestra opinión, una visión integral de la Dirección de Personal:

En primer lugar, para Thomas G. Spates, la Administración de Personal es "un código sobre las formas de organizar y tratar a los individuos en el trabajo, de manera que cada uno de ellos pueda llegar a la mayor realización posible de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima para ellos mismos y para su grupo, dando a la empresa de la que forman parte, una ventaja competitiva determinante y, por ende, sus resultados óptimos" (9).

En segundo lugar, Muñoz Amato la define "como núcleo de la Administración Pública, que consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible al cumplimiento de las finalidades del Gobierno" (10).

---

(9) "Escrutinio objetivo de la Administración de Personal", publicado en "American Management Association Personnel Series", nº 75, - N. York, 1944, pág. 9.

(10) "Introducción a la Administración Pública: II Relaciones Humanas y Administración de Personal", México, 1957, pág. 12.

Y, en último término, F. Nigro afirma que "la Administración de Personal es el arte de seleccionar a nuevas personas y de utilizar a las ya empleadas, de tal manera que se obtenga de la fuerza de trabajo la máxima cantidad y calidad de producción y servicio" (11).

Si ahora, por nuestra parte, analizamos conjuntamente estos tres conceptos, observamos que en cada uno, se ha puesto el énfasis en un aspecto distinto, y que sin embargo, los tres se complementan y nos dan, como anticipamos, una visión total de la Dirección de Personal. En efecto, en ella hay:

1º. Un aspecto normativo: código sobre las formas de organizar y tratar a los individuos en el trabajo.

2º. Un aspecto orgánico: núcleo de la Administración Pública (podríamos añadir "o de la empresa"), que consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios; y

3º. Un aspecto funcional: arte de seleccionar a nuevas personas y de utilizar a las ya empleadas.

En conclusión, consideramos que, cuando se habla de Dirección de Personal, hay que comprender simultáneamente los tres aspectos: — conjunto de normas reguladoras del régimen de personal; órgano encargado de su aplicación y vigilancia, y actividad que lleva a cabo una y otra. Por cuanto en ella existen siempre dichos aspectos, si bien — en unos casos se destaque más uno u otro, según la perspectiva desde la que se la contemple.

#### 4. Naturaleza

La Dirección de Personal no presenta una naturaleza homogénea, sino que debido, por un lado a la evolución experimentada en su desarrollo, y, por otro, a las diversas funciones que tiene encomendadas, en la actualidad reviste una naturaleza heterogénea, y así, siguiendo

---

(11) "Administración de Personal", Madrid, 1966, pág. 83.

a Rodríguez Sahagún (12), se pueden distinguir diferentes facetas, cada una con su peculiar problemática:

a) Administrativa

Es la más conocida y a la que se suele prestar más atención, por cuanto su actuación plasma siempre en fichas, expedientes, relaciones, procesos, etc. La faceta administrativa es, por tanto, en todo caso la más voluminosa, y en muchos supuestos la única o al menos, la primordial.

b) Jurídica

Esta faceta también goza de un gran predicamento, e igualmente se le dedica especial cuidado, por cuanto el funcionamiento de la Dirección de Personal continuamente afecta a los derechos del personal o de la entidad, y a las normas que regulan el estatuto de aquél. A medida que el intervencionismo estatal se ha acentuado, y que al mismo tiempo se ha incrementado la presión sindical, el aspecto jurídico ha ido adquiriendo más importancia y más volumen, con lo cual, y como consecuencia, se le presta más atención y se le concede más relevancia. Ahora bien, el ideal es que su actuación sea fundamentalmente previa, para evitar que se susciten cuestiones contenciosas, pues si surgen muchas de este tipo, aunque legalmente se resuelvan los problemas, siempre quedarán bastantes consecuencias psico-sociológicas de una gran trascendencia, como indicaremos seguidamente.

c) Psico-sociológica

Es la faceta de más reciente incorporación, por cuanto los hombres a que se refiere sienten necesidades de este orden, unas las referentes al empleado o funcionario, en cuanto individuo; y otras, en cuanto miembro de un grupo de trabajo por el que se ve condicionado y sobre el que influye. Aspectos psico-sociológicos que van cada día adquiriendo más importancia, fundamentalmente como resultante de dos fuerzas concurrentes: una de tipo social, fruto a su vez de la - - -

---

(12) Obra citada, pág. 15 y 16.



elevación del nivel cultural del hombre, que provoca unas mayores -  
exigencias y atenciones y otra, de tipo técnico, consecuencia del - -  
desarrollo de las investigaciones sociológicas que conducen al redes-  
cubrimiento del hombre como ser humano con aspiraciones, ambiciones, -  
limitaciones y prejuicios (13).

#### d) Técnica

Su incorporación también es reciente, si bien anterior a la -  
última citada. Su importancia radica en el hecho de que la Dirección  
de Personal no sólo aplica métodos y procedimientos que entrañan ver-  
daderas técnicas, sino también porque su labor ha de efectuarse con -  
sujeción a criterios racionales y científicos. Posiblemente esta face-  
ta sea la más dinámica, ya que continuamente se están ensayando y - -  
aplicando nuevos procedimientos cuyas experiencias, merced a los me-  
dios de comunicación, se difunden rápidamente por todos los ámbitos.

#### e) Política

La última faceta y la más ignorada, es precisamente ésta, pe-  
se a su gran repercusión práctica, pues dentro de cualquier entidad o  
Corporación, es la Dirección de Personal, la dirección más política, -  
exceptuando la propia Dirección de dicha entidad o Corporación, tanto  
por la forma en que tiene que actuar, cuanto por las incidencias de -  
su actuación.

### 5. Administración y Dirección de Personal

Si bien de ordinario, ambos términos se suelen utilizar indis-  
tintamente, por considerarlos como sinónimos, no obstante, lo correc-  
to es establecer una clara diferenciación entre uno y otro, y así en-  
tendemos que una caracterización técnica de ambos, nos llevaría a - -

---

(13) Elton Mayo en sus "Problemas humanos de una civilización indus-  
trial (B. Aires, 1959, pág. 19-20) pone de manifiesto lo comple-  
jos que son los problemas humanos y lo necesario que es efectuar  
un análisis pormenorizado de cada uno de ellos.

sostener una manifiesta distinción entre una y otra, en los términos que a continuación exponemos.

#### A) Administración de Personal

En una configuración técnica, lo que la define, principalmente, son estas notas:

1ª. Se refiere, fundamentalmente, a la gestión burocrática del personal, si bien en forma superficial o esporádica, puede además -- afectar a otros aspectos.

2ª. Comprende, como contenido típico y esencial, los aspectos jurídicos y administrativos mencionados al tratar de su naturaleza.

3ª. Su actuación se centra en el presente: cubrir vacantes, -- ascender y jubilar; a medida que tales hechos se van produciendo. Al mismo tiempo y de forma permanente, se atiende al sistema retributivo y al régimen disciplinario.

4ª. El titular de esta función no precisa una preparación especializada ni poseer cualidades determinadas; es suficiente con -- reunir las condiciones precisas para ocupar cualquier puesto similar de jefatura, dentro de la estructura jerárquica de la respectiva entidad.

#### B) Dirección de Personal

En la delimitación técnica, lo que a su vez la define, son estas notas peculiares:

1ª. Supone fundamentalmente que se formula, aplica y controla una política de personal, entendida ésta en la forma que después veremos.

2ª. Comprende no sólo los aspectos jurídicos y administrativos, sino también y en especial, los psico-sociológicos del personal.

3ª. Su atención no se centra en el presente, sino en el futuro:

perspectivas de necesidades de personal, de preparación que requerirán; vacantes que se irán produciendo; mandos que se precisarán, etc.

4ª. El titular de esta función, no sólo tiene que ser un funcionario experimentado y competente, sino que, además, requiere una preparación en las diversas técnicas aplicables y poseer un gran sentido humano y una acusada sensibilidad social, en los términos que expondremos al estudiar la figura del Director de Personal.

### C) Conclusión

En definitiva, uno y otro término representan concepciones muy distintas, que tienen una gran proyección práctica, pues configuran de hecho a cada una de las funciones de personal con un contenido diferente. Se trata, pues, insistimos, de una distinción no teórica, sino fundamentalmente práctica. Lo que sucede es, que de ordinario, al emplear indistintamente tales términos, no es fácil identificar una u otra, pues se habla de Dirección de Personal cuando lo que se realiza es simplemente Administración del mismo, o se denomina Administración de Personal y se practica una auténtica Dirección de Personal.

El ideal es caracterizarlas debidamente y, en consecuencia, aplicar uno u otro término según cual sea el procedente, en base al contenido real de las funciones que se desarrollen, por cuanto, repetimos, responden a concepciones distintas que se proyectan prácticamente en el contenido de las distintas funciones básicas y así podríamos añadir que en la tradicional "Administración de Personal", algunas de estas funciones, ni se ejercen, por ejemplo, clasificación y valoración de puestos, formación y valoración de personal, y otras, tales las de selección, destino, retribución y promoción, responden fundamentalmente, a criterios empíricos. En cambio, en la moderna "Dirección de Personal", se tiende a comprender a todas ellas, y se aplican, además, conforme a principios científicos y a través de procedimientos técnicos.

En consecuencia, si aceptamos esta diferenciación conceptual y la aplicamos a la realidad presente española: Administración Pública y empresa privada, podemos afirmar que, tanto en una como en otra, lo que de ordinario se realiza, es simple administración de personal,

ya que hasta ahora son poco frecuentes los casos en los que se pueda decir que estamos en presencia de una auténtica Dirección de Personal. Es de destacar, que el problema no reside en cambiar simplemente la denominación, lo que, en ciertos supuestos, se hace, sino que radica, en especial, en un cambio de mentalidad de los dirigentes.

En conclusión, se impone una concepción dinámica de la Dirección de Personal, muy distante de la puramente estática tradicional - de la Administración de Personal. Estimamos, por otra parte, que sólo en la medida en que se produzca la necesaria transformación, aquélla podrá cumplir adecuadamente sus cometidos, cada día más complejos, y podrá prestar en forma eficaz su servicio a la respectiva entidad, ya sea ésta pública o privada.

## 6. Dirección de Personal en la empresa privada

### A) Objetivos

Si quisiéramos, sintéticamente, caracterizar a la Dirección de Personal en el campo privado, en el momento actual, podríamos - hacerlo fijándonos en la tesis de George R. Terry, según la cual, a la Dirección de Personal le incumbe conseguir y conservar un equipo humano de trabajo satisfactorio y satisfecho. Hallar, seleccionar y colocar a la gente apropiada en los puestos adecuados -añade- es tarea enorme, pero estimularlos y mantenerlos activos y satisfechos, es quizá más difícil. La moderna dirección de personal, concluye:

1º. Tiene por objeto aumentar la eficiencia del personal, - aplicando normas y prácticas eficaces y bien probadas.

2º. Reconoce plenamente lo que influye el elemento humano para lograr los objetivos y el éxito general de la entidad.

3º. Es una función que exige una labor continua, que no puede interrumpirse, ni es cosa de una hora diaria ni de un día a la semana.

4º. Requiere estar siempre alerta, siempre atento a las - - -

relaciones humanas y a su importancia en las operaciones cotidianas (14).

De esta formulación, que la hemos reproducido por considerarla sumamente representativa de lo que hoy pretende ser la Dirección de Personal, se deducen los cuatro puntos clave que la deben orientar, y que reiteran el punto de vista expuesto con anterioridad:

1º. La preocupación por la productividad, por cuanto es esencial el lograr tanto el mayor rendimiento en el trabajo, como la mayor perfección en sus resultados.

2º. La revalorización del factor humano, como cuestión de principio, que debe inspirar toda la política de personal (15).

3º. La atención permanente y continuada a los problemas que suscita la gestión de personal, y no sólo preocuparse de éste cuando surgen conflictos o se suscitan incidencias.

4º. La consideración de los aspectos psico-sociológicos junto a los estrictamente técnicos, en la articulación de las políticas de personal, para lograr una acción armónica y congruente en las medidas adoptadas y en los resultados que se alcanzan.

#### B) Políticas de personal

En diversas ocasiones nos hemos referido a las "políticas de personal", pero ¿qué son éstas? Un tratadista y hombre experimentado, González Palenzuela, las define como "los principios u objetivos establecidos en una empresa para guía de la Dirección y los mandos en sus relaciones con los empleados" (16). Se trata, pues, de las directrices

---

(14) "Principios de Administración", México, 1961, pág. 787.

(15) G. Friedmann en sus "Problemas Humanos del Maquinismo Industrial" (B. Aires, 1956, pág. 471-534) nos ofrece una visión bastante amplia y completa de la problemática de dicha revalorización.

(16) "La Formulación de Políticas de Personal en el momento actual", contenido en la publicación de la A.P.D. "Cómo funcionan los Servicios de Personal en las empresas españolas", Madrid, 1965.

que deben presidir la gestión de personal. Y, ¿cuáles son -- las exigencias de dichas políticas? La doctrina suele considerar como fundamentales, a las siguientes:

1ª. Que se establezcan en consulta con los propios intereses, bien directamente, bien a través de sus representantes. Es decir, que sean fruto de una acción conjunta, y no consecuencia de una imposición.

2ª. Que estén de acuerdo con las normas legales, o que al menos no estén en conflicto con éstas; pues en otro caso, aparte de -- plantearse la cuestión de su ilegalidad, sería difícil lograr su vigencia.

3ª. Que estén expresadas con claridad, de manera que no haya duda acerca de lo que se proponen, y de este modo, puedan ser entendidas y comprendidas por todo el personal.

4ª. Que sean adecuadas a la realidad a la que se refieren, por tener en cuenta las circunstancias de la misma, para que sea viable -- su cumplimiento y observancia.

5ª. Que se expresen por escrito, para que puedan ser conocidas por todos, y para que todos tengan la seguridad de que dichos -- principios se respetarán. De este modo se ofrece una garantía que suele provocar efectos favorables.

6ª. Que se interpreten y apliquen, tanto por el jefe de personal, como por todos los mandos intermedios, de una forma uniforme, -- Es decir, no basta con que su formulación sea correcta, se precisa, -- sobre todo, que lo sea también su aplicación.

7ª. Que su observancia por todos suscite el entusiasmo y entrega al trabajo por parte de los mandos y personal. O sea, que logre la aceptación de todos, y en todos ejerza una influencia beneficiosa (17).

---

(17) Vid. González Palenzuela, trabajo citado, y Scott, Clothier y -- Spriegel: "Dirección de Personal", Madrid, 1964, pág. 49-50.

Merece destacarse también, por ser sumamente interesante, la tesis de O. Gelinier, según la cual, la política de personal debe ser considerada desde un doble punto de vista: por un lado, el de las necesidades de la empresa, que precisa de personal para llevar a cabo - sus actividades y alcanzar sus objetivos, en el que el hombre es un medio al servicio de aquélla, y, por otro, el de las necesidades del hombre: sus aspiraciones, deseos, intereses, prejuicios, etc., en el que el hombre es un fin, y la empresa un medio para alcanzarlo. La mayoría de los problemas de personal surgen de la dialéctica de estos dos puntos de vista: toda solución eficaz debe conciliarlos en una - síntesis equilibrada (18).

Decíamos que considerábamos interesante la concepción de - - Gelinier, por estimar que no sólo constituye un planteamiento sumamente correcto del problema, sino que, además, tiene en el momento presente una gran actualidad, tanto en la esfera nacional, como en la internacional. En efecto, en nuestra opinión, el punto de partida para centrar la cuestión en sus justos términos, se halla en dicha concepción, si bien, esto no significa, ni mucho menos, que reconozcamos a ambos puntos de vista igual valor. No, supone que creemos que los dos han de ser tenidos en cuenta, y que en la medida en que se concilien debidamente, se podrá conseguir una solución satisfactoria al problema existente.

Además, sabemos que es precisamente la citada dialéctica, el principal reto al que ha de responder la Dirección de Personal, y el que condiciona en gran parte, sus posibilidades de acción, por cuanto su éxito depende fundamentalmente de que logre la armonización de ambos puntos de vista; pues si desconoce el del personal, la consecuencia será que éste no prestará una sincera colaboración; y si ignora - el de la empresa, carecerá del respaldo y apoyo de sus órganos directivos.

Por último, como aspectos que debe comprender la política de personal, se pueden indicar, entre otros, y siguiendo la tesis de - - R. Owens, los siguientes (19):

---

(18) "Tareas y Funciones de Dirección General", Madrid, 1965, pág. 323-33

(19) "Empresas Industriales. Manual de Organización y Dirección", - - B. Aires, 1959, pág. 513.

- Reconocimiento del valor individual de cada empleado y de la necesidad que éste tiene de opinar y mejorar.

- Adiestramiento constante de los empleados para la realización de trabajos más importantes.

- Promoción basada en la habilidad demostrada en el trabajo.

- Retribución apropiada al esfuerzo exigido, al nivel del puesto ocupado y al coste de vida.

- Procedimiento adecuado para tratar las quejas y el régimen disciplinario.

- Trato no discriminado a los empleados.

- Seguridad en el empleo.

- Fomento de programas de servicios sociales (20).

Constituyen, pues, normas programáticas de la gestión de personal, que, por una parte, condicionan a la Dirección, al Organo de Personal y a los mandos intermedios en su relación con el personal y, por otra, garantizan a éste, tanto su presente, como su futuro profesional.

---

(20) En términos similares se manifiesta Héctor Atilio Pujol, cuando sintetiza como normas y principios más importantes universalmente aceptados, a los siguientes:

1º. Igualdad de oportunidad para todos.

2º. Para cada puesto de trabajo debe ser escogido el más capaz de los aspirantes.

3º. Los niveles generales de remuneración deben ser función de la importancia relativa del trabajo y de su grado de dificultad.

4º. Cada puesto de trabajo debe responder a una especificación clara y precisa.

5º. El empleado debe disfrutar de estabilidad en el trabajo.

6º. Todo hombre en el trabajo debe tener posibilidades de progreso.



### C) Características

Como conclusión, podemos afirmar que en el momento presente, la Dirección de Personal en la empresa privada, se caracteriza principalmente por dos ideas básicas. En primer lugar la idea central, es la consecución de un mayor rendimiento en el trabajo, logrado, a través, fundamentalmente, de tres vías: una selección adecuada de los -- candidatos; un destino apropiado del personal disponible, y una retribución conveniente del mismo, de acuerdo con diferentes criterios, -- que se pretende que sean cada vez más objetivos.

Un aspecto importante también, al que progresivamente la empresa ha de prestar más atención, es al de la previsión de sus necesidades de personal, como advierte Manuel García Reyes, cuando afirma -- que "del mismo modo que el Estado se plantea la necesidad de una planificación de mano de obra, como parte integrante de los planes de -- desarrollo, pasando de la consideración meramente cuantitativa de los elementos humanos a una, cada vez mayor, consideración cuantitativa, así también la empresa ha de dedicar especial atención a aquellos aspectos que hacen referencia a sus necesidades de personal, presentes y futuras, habida cuenta de sus características y circunstancias tendiendo con ello, además de otros fines, a obtener el máximo rendimiento de sus limitadas posibilidades económicas" (21).

En segundo lugar, la idea complementaria, es la de considerar al Departamento o Servicio de Personal como el representante de la Dirección ante todo el personal, tratando a través de él de lograr, tanto el impulsarle en el desarrollo de sus tareas, como su colaboración

---

7º. El hombre en el trabajo debe ser tratado en forma justa y -- equitativa, libre de discriminaciones de cualquier naturaleza.

8º. El rendimiento es más consecuencia de la satisfacción en el trabajo, que de otros factores.

9º. Todo trabajador tiene derecho a protección social (Tomado -- del "Boletín de Gerencia Administrativa", nº 199, julio 1969).

(21) "Previsión de necesidades de personal. Cálculo y administración de plantillas". Contenido en la publicación de la A.P.D.: "Políticas de Personal en las empresas españolas", Madrid, 1966, páginas 55-68.

con la política de la empresa. El desarrollo de esta idea, suscita a veces en la práctica problemas, sobre todo cuando el titular de dicho Servicio adopta una postura rígida en la interpretación de su papel - de representante de la Dirección, ya que provoca la reacción negativa del personal. En otras ocasiones, surgen también cuestiones cuando -- asume la postura totalmente contraria y pretende constituirse de -- hecho en el representante del personal ante la Dirección, pues en tal caso ni ésta lo acepta ni tampoco el propio personal lo reconoce como tal. De aquí el que se considere que la posición acertada, es la de - desempeñar la función o el cometido de órgano de enlace entre ambos - sectores, buscando en cada caso los puntos de coincidencia entre las actitudes que una y otros adopten y fomentando la aproximación entre tales posiciones. El grado de armonía que alcance será, en definitiva, el índice de eficacia que consiga.

#### D) Problemas actuales de los Departamentos de Personal

Por último, ¿cuáles son los problemas que en términos generales y desde la perspectiva que los estamos contemplando, tienen planteados los Departamentos o Servicios de Personal? (22). De acuerdo --

---

(22) Una versión original de los problemas importantes del Servicio - de Personal, nos la brinda N. Pouderoux, cuando los presenta de la siguiente forma:

1º. Una tarea: enseñar a los mandos intermedios de la empresa a mejorar a sus colaboradores. Los jefes educadores deben tender a inculcar: el gusto y el arte de aprender y los métodos de trabajo en equipo.

2º. Una necesidad: luchar contra el espíritu de casta dentro de la empresa: la casta de los ingenieros, de los encargados o contramaestres, de los obreros especializados, de los empleados, -- etc.

3º. Un objetivo: aumentar de año en año el potencial intelectual y profesional de la empresa.

4º. Una obligación: establecer anualmente el balance social de la empresa: en el Haber, por ejemplo: formación, jubilaciones, -- primas, etc. En el Debe: absentismo, huelgas, inseguridad, etc.

5º. Un concepto: el Servicio de Personal debe tomar como modelo

con la tesis sostenida por el Instituto de Estudios Económicos y de Organización de Milán (23), las empresas se encuentran actualmente -- con tres grandes problemas:

1º. La definición adecuada de las funciones y tareas de tales Servicios, pues la dinámica empresarial exige reajustes constantes y delimitaciones claras de su campo de acción. Recordemos en este sentido el fenómeno que hemos puesto de relieve anteriormente, de permanente transformación.

2º. Valoración apropiada de las técnicas a emplear en su gestión, por cuanto es preciso determinar cuáles son las más adecuadas, teniendo en cuenta las exigencias de la realidad en que se desenvuelve y las posibilidades de los medios de que dispone. Es decir, necesitan también una constante estimación de los métodos más apropiados a aplicar en cada caso.

3º. Coordinación entre el Servicio de Personal y los restantes Servicios operativos, pues son frecuentes los conflictos que entre ellos surgen, como consecuencia de la tendencia absorbente de -- aquél y la propensión a la autonomía por parte de éstos. En este sentido, Roberto Cufíat, pone de manifiesto cómo "el Director de Personal influye de alguna manera sobre los demás mandos de la empresa, incluyendo la propia Dirección de ésta, según su prestigio personal, su --

---

al Servicio de Aprovisionamientos: para cada lugar vacante, debe haber un máximo de candidatos en el interior y en el exterior de la empresa.

6º. Una dificultad: hacer comprender a un jefe que tiene un colaborador de valía, que no debe retenerlo obligatoriamente.

7º. Para cada puesto de la empresa: tres generaciones: la que -- aconseja, la que lo ocupa y la que se prepara para ocuparlo.

8º. Para cada promoción: el criterio dominante: el éxito ..., -- luego obtener el Diploma o los conocimientos; después las buenas relaciones que trae consigo el cargo y ... ¿tal vez la herencia?

9º. Una responsabilidad: la moral de la empresa ("Práctica de la Dirección de Empresas", Barcelona, 1960, pág. 88-89).

(23) "Principios de Dirección", Deusto, 1967, pág. 93 y 94.

historial y antigüedad en la empresa, de aquí el que según el concepto que tenga de las técnicas y del arte de la dirección podrá ayudar -- ciertamente mucho en algunos casos para que el "arte de dirigir" -- adquiera poco a poco su correspondiente dosis de tecnificación en la empresa en que se encuentra" (24).

Por otra parte, según el citado Instituto, el Servicio de Personal, en primer lugar, tiene encomendadas hoy dos grandes tareas: por una parte, asegurar la formación de los mandos intermedios y jefes -- operativos, y, por otra, promover una moral de trabajo adecuada, que favorezca relaciones de plena colaboración entre la empresa y su personal, mediante la implantación de los apropiados sistemas de reclutamiento, selección y colocación; de formación y de valoración.

En segundo lugar, ha de colaborar en la solución de estas dos grandes cuestiones: por un lado, ha de contribuir a la racionalización del trabajo de oficina y de reducción de los respectivos costes: asegurando el necesario personal cualificado; facilitando la introducción de métodos mecanizados, y favoreciendo la implantación de nuevas técnicas. Y por otro, ha de atender a la selección y formación de personal especializado en estas diversas técnicas.

Como conclusión, se reconoce por el repetido Instituto, las tareas del Servicio de Personal, son cada día más complejas, por lo que precisa contar con personal altamente cualificado, que ha de -- actuar con cautela y equilibrio.

Estimamos, por nuestra parte, que la concepción reseñada del reiterado Instituto ofrece un gran interés, pues entraña una visión -- completa de la problemática actual de la Dirección de Personal, en la que se destacan como fundamentales los aspectos técnicos, y se resalta a su vez, lo trascendental que es el conseguir una capacitación -- adecuada en el personal que desempeñe sus cometidos en el Servicio de Personal (25).

---

(24) "La Función de Personal y la dirección por objetivos", contenido en la publicación citada de la A.P.D., pág. 15-25.

(25) Un análisis sintético, pero a la vez bastante completo de la --

## 7. La Dirección de Personal como Ciencia y como Técnica

El determinar si la Dirección de Personal es simple técnica o constituye una Ciencia, es de las múltiples cuestiones que han suscitado apasionadas polémicas en la doctrina, habiendo provocado como -- consecuencia, enconados debates y ha dado lugar a diversas posiciones encontradas. Pensamos que en el estado actual de su evolución, se puede afirmar que es ya una ciencia, sin dejar de ser al mismo tiempo -- una técnica. Ciencia por cuanto responde a unos principios debidamente elaborados y estructurados. Técnica al estar integrada por procedimientos y métodos que son parte de un sistema igualmente articulado. -- Por ello vamos a continuación a examinar ambas vertientes, pues de su análisis se deducen consecuencias de una indudable proyección práctica, ya que no se trata de una cuestión puramente teórica.

### A) La Dirección de Personal como Ciencia

"Toda ideología que pretenda ser aceptada por los hombres de nuestro tiempo --advierte W.H. Knowles-- debe estar de acuerdo con el -- saber científico. No obstante, la ciencia no puede justificar plenamente unas ideologías, porque éstas incluyen valores que escapan al -- método experimental. De todos modos, siempre es posible apoyar una -- ideología determinada en diferencias científicas. Es curioso, sin embargo, que a veces los mismos datos científicos se utilizan para apoyar ideologías completamente distintas. El lector no puede perder de vista dos puntos: en primer lugar, que existe una gran diferencia entre un hecho y una inferencia derivada de un hecho; en segundo lugar, que la dirección de personal va más allá de la pura ciencia hasta el terreno improbable, pero no por ello menos real, de los valores morales" (26).

En cuanto ciencia, hay que concebirla multidisciplinariamente,

---

problemática de la Dirección de Personal en el sector privado español, lo ofrece R. Riccardi en su Ponencia "La Administración -- de Personal en las empresas españolas" en la IV Convención Nacional de Dirigentes y Jefes de Personal, organizada por la A.P.D., Madrid, 1965.

(26) "Principios de Dirección de Personal", Madrid, 1960, pág. 163.

ya que está integrada por distintas ciencias, y así, siguiendo a Chruden y Sherman, podemos afirmar que está compuesta por las ciencias del Comportamiento, de la Economía, del Derecho, de la Estadística y de la Organización, como principales (27).

En las ciencias del comportamiento, tenemos, por un lado, a la Psicología y, por otro, a la Sociología, por cuanto ambas son esenciales, tanto al formular una política de personal, como al aplicarla y al vigilar su observancia. Como ya se ha anticipado reiteradamente, dichas ciencias tienen que ser cada día más los pilares en los que se asiente la Dirección de Personal, ya que en la medida en que sus requerimientos sean atendidos debidamente, se podrá afirmar que la política de personal podrá ser acertada y podrá conseguir el éxito.

Igualmente es importante, y cada vez más, la Economía, no sólo por tener esta naturaleza el sistema retributivo y plantear en consecuencia muchos problemas que han de ser resueltos de acuerdo con aquélla; sino sobre todo, por cuanto que a medida que el personal consiga una mayor participación en la vida de la entidad, será preciso cuidar con más atención todos los aspectos económicos; por lo que, la Dirección de Personal, deberá tenerlos presentes permanentemente en su actuación.

La trascendencia del Derecho es innecesario resaltarla, pues es evidente que la base de la Dirección de Personal ha de ser jurídica, no sólo porque las normas y reglamentos que la rigen tienen tal naturaleza, sino sobre todo porque su actuación ha de ajustarse indispensablemente a las más estrictas exigencias jurídicas.

La Estadística, en cuanto ciencia informativa, va adquiriendo progresivamente más importancia, a medida que la Dirección de Personal se tecnifica y contempla más el futuro, por cuanto los datos que aquélla le proporciona son básicos para su actuación, convirtiéndose en un factor instrumental de un valor manifiesto; de aquí el que en un planteamiento correcto de la citada Dirección, ocupe un lugar destacado la Estadística.

---

(27) "Administración de Personal", México, 1965, pág. 36-38.

Por último, la Ciencia de la Organización, tanto en su aspecto estructural, como en el funcional, condicionan cada vez más la -- actuación del personal. En efecto, sus principios y técnicas de uno y otro carácter, le afectan muy directamente, de aquí el que la Dirección de Personal, deba por su parte, tenerlos muy en cuenta, y además tenga que intervenir y participar en el estudio de toda reforma, tanto orgánica, como funcional, para considerar las posibles incidencias de las mismas en el factor humano.

#### B) La Dirección de Personal como técnica

La consideración de la Dirección de Personal como técnica, supone, fundamentalmente, el conocimiento, dominio y aplicación de los distintos procedimientos y métodos para conseguir un empleo y una conducción adecuada del personal. A este respecto, M. Ducceschi expone -- una tesis sumamente sugestiva, y cuya idea central es la siguiente: -- considerar que las técnicas de Dirección de Personal pueden dividirse en estos dos grandes grupos: por un lado, las que toman en examen el trabajo: análisis de tareas, descripción y especificación de las tareas y valoración de tareas; y, por otro, las que toman en examen al hombre: selección, acoplamiento del nuevo admitido, adiestramiento y formación y valoración de los méritos.

La finalidad de ambas --concluye-- es única: colocar al hombre adecuado en el puesto adecuado. A través del estudio, por una parte, -- de la naturaleza del trabajo: de sus componentes y de su valor relativo y, por otra, de la naturaleza del hombre: de sus tendencias, de -- sus aspiraciones y de sus méritos; se concentran los esfuerzos para -- que la asignación de las tareas se haga según criterios racionales y apropiados. Aquel que ejecuta el trabajo, tendrá así la máxima satisfacción y el trabajo encontrará en su ejecutor su mejor realización -- (28).

Por nuestra parte, hemos de añadir, que la tesis reseñada es interesante, no sólo por la dicotomía que se establece, lo que entraña una diferenciación valiosa a efectos prácticos; sino también y --

---

(28) Obra citada, pág. 14.

sobre todo, por dos razones sustantivas, una, la de resaltar la trascendencia de las técnicas de análisis, descripción, especificación y valoración de tareas, como configuradoras de los puestos de trabajo, pieza clave en una política de personal y otra, el llamar la atención igualmente sobre el acoplamiento del nuevo empleado, aspecto que de ordinario, no se cuida debidamente. Consideramos que ambas aportaciones justifican por sí solas la reseña de la tesis expuesta. En cambio, hemos de destacar que ésta es a su vez incompleta, pues se omiten aspectos tan trascendentes como los retributivos, los de promoción y los de régimen disciplinario.

Podríamos, por tanto, afirmar, que la Dirección de Personal - debe estar integrada por las siguientes técnicas:

- Análisis, descripción, valoración y clasificación de tareas
- Reclutamiento y selección
- Formación y Perfeccionamiento
- Destino y Adaptación
- Valoración de méritos.
- Retribución
- Promoción
- Moral y Disciplina.

Todas y cada una de ellas han sido estudiadas amplia y detenidamente por la doctrina, encontrándose en el momento actual en un alto grado de desarrollo en su aplicación, tanto en el campo privado, como en la esfera pública. Su problemática desde el punto de vista teórico y su utilización en el ámbito público y en concreto en el área local, será objeto de análisis, como anticipamos, en la Parte Segunda.

## 8. Funciones

La determinación de las tareas a desarrollar por la Dirección de Personal, contemplada desde la perspectiva orgánico-funcional, se ha efectuado por la doctrina tomando como base vertientes distintas, con lo cual se pueden observar formulaciones muy dispares, aunque - -



entre ellas existan denominadores comunes (29). Por considerarlas sumamente representativas de esa diversidad, hemos seleccionado las de Gardner y Moore, de Jardillier, de Knowles y de Appley, pues brindan enfoques valiosos del tema.

#### A) Tesis de Gardner y Moore

El papel de la Dirección de Personal, según ponen de relieve Gardner y Moore, es complejo y ha de esforzarse en cumplir diversas funciones en relación con cada plano. Así, consideran que:

##### a) Tiene que ayudar a la alta Dirección:

- Valorando el estado de la moral de trabajo en la organización y tratando de prever los efectos de cualquier hecho que pueda alterarla.

- Diagnosticando las situaciones problemáticas y proponiendo programas de corrección.

- Analizando la personalidad de los individuos que han de ocupar cargos de responsabilidad.

---

(29) Una visión sintética, pero a la vez bastante completa, nos la -- brinda H. R. Light, cuando afirma que, en general, la Dirección de Personal se encarga de los métodos de convocatoria, selección, adiestramiento y educación, condiciones de empleo, métodos y módulos de remuneración, atenciones sanitarias, condiciones de trabajo y seguridad, relaciones laborales (incluido el sistema consultivo, conjunto de dirección y empleados) y los servicios para los empleados (comedor, medios recreativos, atenciones y plan de pensiones, transportes y viviendas) ("El Directivo de Empresa", - Madrid, 1965, pág. 39).

Por su parte, Karl E. Ettinger, nos ofrece una descripción de -- los cometidos de la Administración de Personal, que responde a -- la concepción tradicional ("Administración de Personal", México, 1961, pág. 11-13).

Por último, Ramón de Lucas Ortueta, presenta una configuración -- mucho más amplia ("Dirección de Personal", Madrid, 1969, pág. 20-23).

- Estudiando la estructura de la empresa y los esquemas de la misma más eficaces.

b) Debe ayudar a los mandos intermedios, indicándoles:

- Lo que han de hacer en situaciones problemáticas
- Cómo han de tratar a los individuos difíciles
- Cómo han de convertirse en mejores jefes.

c) En cuanto al personal en general, debe ser un órgano de estímulo y guía para la solución de sus problemas (30).

En esta tesis, la idea clave es la de configurar a la Dirección de Personal como órgano de investigación, propuesta y asistencia, con lo que se resalta la vertiente asesora de aquélla. Vertiente que es importante, pero que no es la única, si bien para los autores de la misma, al contemplarla desde la perspectiva de "las relaciones humanas", sea la faceta que sólo les ofrece interés. La que, repetimos, es importante, sobre todo frente a las concepciones tradicionales de poner el énfasis en los aspectos puramente burocráticos.

B) Tesis de Jardillier

Para Pierre Jardillier, la función de personal comprende estos frentes:

1º. La gestión personal, que tiene por objetivo la adaptación permanente y con sentido de previsión de los puestos de trabajo individuales a las necesidades empresariales y a las posibilidades de sus asalariados. Coteja exigencias laborales y capacidades de los individuos.

2º. La formación y el perfeccionamiento del personal constituyen el indispensable complemento de la gestión. Su acción tendrá que

---

(30) "Relaciones Humanas en la empresa", Madrid, 1958, pág. 308-309.

alcanzar, no sólo ya a los aprendices como antes, sino a todos los — niveles profesionales, desde el peón al director general. Todos, en — efecto, tienen que aprender, no ya como antaño un oficio que se les — enseña cuando son adolescentes para que lo ejerzan durante toda su vi — da, sino una sucesión de oficios semejantes originados por el progre — so técnico y que, todos juntos, les permitirán hacer carrera.

3º. La adaptación del trabajo al hombre, comprendiendo no sólo la adaptación del trabajo al hombre en el sentido estricto del tér — mino (el Human Engineering de los norteamericanos, o bien la Biomeca — nic de los británicos) sino también todas las técnicas que permiten — modificar profundamente las condiciones materiales o psicológicas del trabajo humano. La simplificación del trabajo, la mejora de los méto — dos, la reagrupación de las tareas, la prevención de accidentes, cons — tituyen otros tantos medios complementarios de dar nueva forma al tra — bajo para adaptarlo a las aptitudes y a las aspiraciones de quienes — lo ejecutan.

4º. La acción social, que ha dejado de ser una caridad para — convertirse en una institución. Tiene sus reglas, sus técnicas y sus especialistas. De aquí en adelante, la meta de la empresa es menos con — vertir a sus asalariados en sus agradecidos que organizar las condicio — nes locales que les permitan establecerse y arraigar. Poner a disposi — ción del personal transportes, viviendas, cooperativas, comedores, — atención médica, no significa filantropía en épocas de exceso de — — empleo, sino medios para competir, ya que son estos medios los que — permiten actualmente a las empresas contratar a los productores que — necesitan.

5º. La Medicina del trabajo, en fin, constituye el indispensa — ble complemento de las funciones anteriores. Su participación en la — gestión de personal es esencial. Un estudio del trabajo en el que no expresaría el médico su parecer en cuanto a las exigencias básicas, a los esfuerzos, a las nocividades y al ambiente, carecería de todo va — lor práctico. Una orientación, un traslado, una promoción, un reajus — te de puesto de trabajo que debieran prescindir de las indicaciones y contraindicaciones médicas, estarían abocados al fracaso en la mayoría de los casos (31).

---

(31) "La Organización Humana de las empresas", Madrid, 1969, pág. 436-440.

Esta tesis brinda una visión orgánico-funcional completa de la Dirección de Personal de nuestros días, poniendo el énfasis en los aspectos básicos de la concepción científica de dicha Dirección y relegando a un segundo término las tareas que tradicionalmente se le atribufan.

### C) Tesis de Knowles

Frente a las concepciones extensivas de la Dirección de Personal, W.H. Knowles, aporta una visión realista de ésta, y así sostiene que "su ámbito está limitado por su posición en la industria y en la sociedad. Todo aquel que haya estudiado las relaciones laborales, debe admitir que el conflicto industrial surge de una serie de problemas sociales, económicos, políticos y éticos que influyen en la industria y que escapan al control de la Dirección de Personal. Algunos son demasiado amplios para que la industria pueda embarcarlos por completo y hay que dejarlos en manos del Gobierno. La Dirección de Personal no puede resolver el problema económico fundamental de la distribución de la renta nacional, sólo puede valerse de las técnicas de administración de salarios. Tampoco puede modificar la estructura de las instituciones sociales en nombre de la eficacia. Esto es un objetivo para los revolucionarios, pero la Dirección de Personal tiene que actuar dentro de la estructura social existente. No puede regir la vida familiar de los empleados, el desarrollo de su personalidad, su madurez emocional y su concepto acerca de "una vida mejor". Sólo puede tomar la responsabilidad de convertir a sus empleados en trabajadores felices, bien adaptados, racionales y eficaces.

Por último, la Dirección de Personal no constituye un sustituto del sindicalismo. No puede representar íntegramente al empleado, porque ya representa al empresario. Y aunque ambos trabajen juntos con el propósito de producir líneas, no hay que suponer que tengan los mismos motivos, intereses y sistema de valores. El Departamento de Personal debe limitar su ámbito y utilizar técnicas probadas solamente ya que gran parte de los elementos del conflicto social escapan a su alcance. Sus normas y procedimientos pueden contribuir extraordinariamente a reducir los conflictos, pero no son una panacea universal" (32).

---

(32) Obra citada, pág. 195.

Estimamos que la tesis reseñada, centra en sus justos límites las posibilidades de la Dirección de Personal, y sobre todo, destaca su verdadero papel en el mundo industrial y socioeconómico de los momentos actuales: ni posturas extensivas y preponderantes, ni posiciones restrictivas y estáticas.

#### D) Tesis de Appley

Por último, una visión de futuro de la Dirección de Personal, la dio hace ya treinta años L. Appley, cuando afirmó que todo órgano de personal tiene tres funciones básicas:

1ª. Ejercer una influencia sobre la línea operativa.

2ª. Realizar estudios para mejorar la política de personal y las técnicas de gestión en la materia.

3ª. Gestión de ciertos planes y procedimientos que normalmente no pueden ser ejecutados eficientemente por la línea operativa.

De estas tres funciones, consideraba la más importante a la primera, pues estimaba que la prueba de que un órgano de personal funciona con éxito es la circunstancia de que su ayuda sea requerida -- por la línea operativa, y que ésta busque y aplique el asesoramiento de aquél. Es decir, que ejerza su influencia como cometido esencial, y en éste debe concentrarse tanto el jefe de personal, como sus colaboradores. Seguida en importancia es la función investigadora: la realización de estudios encaminados a mejorar las pruebas de selección, -- pues el órgano de personal no podrá hacer progresos, a menos que analice críticamente sus propias actuaciones y resultados con un criterio de perfeccionamiento.

Finalmente, tiene menor importancia, la gestión de actividades ordinarias exigidas por los planes y procedimientos ya aceptados, tales como las pruebas de selección, la calificación de los puestos de trabajo, etc. Y sin embargo, es a esta función a la que más tiempo dedican los directivos, con lo cual sucede que al encadenarse a formularios, controles, aprobaciones y resoluciones, no les queda tiempo -- para mantener contacto con los jefes operativos a cuyo servicio se --

hallan, ni para realizar los muchos estudios que son precisos; ejerciendo, en definitiva, una labor aniquiladora del órgano de personal (33).

En esta tesis se comprende, tanto un programa de las funciones a desarrollar por la Dirección de Personal, como también un inventario de lo que no deben hacer los titulares de aquélla. El programa expuesto puede llevar al éxito; el inventario conduce fatalmente al fracaso.

### E) Conclusión

Por nuestra parte, estimamos, finalmente, que la multitud de funciones que se le suelen asignar, se pueden sintetizar en las tres siguientes (34):

#### a) Investigación y Estudio

Que comprende como cometidos esenciales:

1º. Prever las necesidades futuras del personal y las condiciones que deberá reunir. Es decir, tiene que anticiparse a concretar los efectivos que precisará en el porvenir, así como también las cualidades y especialidades que deberán reunir los mismos. O sea, cuidar la llamada "programación de efectivos".

2º. Conocer, en todo momento, las aspiraciones, necesidades y deseos del personal, llevando a cabo encuestas, consultas, etc.

3º. Investigar las causas del movimiento del personal, tanto cuando implica cambios de puestos de trabajo, como cuando supone -

---

(33) "Organizing for personnel administration", publicado en "Public Personnel Review", III/2, Abril 1942, pág. 100-106.

(34) Ordway Tead, formula una tesis extraordinariamente progresiva, sobre las funciones de personal. Su aceptación entrañaría una modificación sustancial de los sistemas actuales ("El arte de la Administración, Madrid, 1964, pág. 265-294).

su cese voluntario en éste, para descubrir los fallos que puedan existir en la gestión de personal y adoptar las medidas correctivas.

4º. Búsqueda de nuevas técnicas aplicables en la citada -- gestión, de acuerdo con las transformaciones socioeconómicas y conforme con la evolución tecnológica.

5º. Conocer los métodos y procedimientos aplicados por -- otras entidades, así como también los resultados obtenidos, para proponer, en los casos que proceda, su implantación a la respectiva entidad.

b) Asesoramiento y propuesta

Que incluye como tareas básicas:

1º. Asesoramiento a la Dirección y a los mandos intermedios, antes de adoptar las medidas que afecten al personal, así como también ante los problemas y cuestiones que se planteen.

2º. Propuesta de la política de personal más adecuada a -- las circunstancias de cada momento, en base a los factores condicionantes que se aprecie que existen en el mismo.

3º. Propuesta de la aplicación de métodos y procedimientos referentes al personal, en base a la experiencia propia y ajena, y -- contando con la colaboración de los representantes de aquél.

c) Gestión

Que comprende a su vez, cuatro vertientes distintas y complementarias:

a') Técnica, que incluye, por una parte, la elaboración de normas y criterios, así como también la articulación de procedimientos relativos a los siguientes aspectos:

1) Determinación, clasificación y valoración de puestos de trabajo.

- 2) Reclutamiento y selección
- 3) Formación y Perfeccionamiento
- 4) Destino
- 5) Calificación y valoración del personal
- 6) Régimen económico
- 7) Métodos psicológicos
- 8) Información al personal
- 9) Protección y Seguridad

Por otra parte, comprende además, la aplicación de dichas normas, criterios y procedimientos, excepto los incluidos en los apartados 4), 6) y 9), que suelen corresponder ordinariamente a las unidades de gestión administrativa.

b') Administrativa, a la que incumbe toda la gestión burocrática del personal, y en la que destacan como tareas principales:

- 1) Nombramientos, expedientes personales, plantillas, escalafones y situaciones administrativas.
- 2) Concursos y traslados
- 3) Régimen disciplinario
- 4) Convenios colectivos, reglamentos de Régimen Interior, interpretación de normas y contencioso.

c') Económica, a la que incumbe, en especial, por una parte, la preparación de los documentos para hacer efectivo el régimen retributivo, y por otra, el registro y control del mismo.

d') Social, que comprende, fundamentalmente, tres grandes grupos de tareas:

- Asistencia y Seguridad Social
- Servicios Médicos y Sociales
- Orientación y Consejo (35).

---

(35) El objeto del asesoramiento, advierte Norman R.F. Maier, es ayudar a una persona emocionalmente alterada, a adaptarse mejor a su trabajo y a su vida. Puesto que un empleado u operario bien adaptado, en un grado de habilidad, es más eficaz en el trabajo-



Esta última tarea es la de más reciente incorporación, y se refiere a actividades de asesoramiento de los empleados para facilitar la solución de sus problemas personales. Asesoramiento que va adquiriendo un gran auge, como lo pone de relieve el desarrollo de la profesión que asume su desempeño: Asistentes Sociales. El contenido de este Asesoramiento varía, como es natural, de una a otra entidad, si bien en términos generales, como ponen de relieve Gardner y Moore (36), suele cumplir las siguientes funciones:

- Ayudar a los empleados en los problemas personales ajenos al trabajo mismo.

- Fomentar la adaptación a la situación laboral y hacerse cargo de sus quejas y trastornos.

- Informar a los empleados acerca del Reglamento y costumbres de la entidad.

- Informar a la Dirección sobre las aspiraciones del personal.

Con esta actividad se pretende favorecer la integración del personal con la respectiva entidad, en especial procurando eliminar aquellos problemas que siendo extralaborales, sin embargo tienen una

---

que sufra alguna alteración, es de interés para la Dirección de las empresas preocuparse de fomentar un razonable grado de adaptación emocional, cuando ello sea preciso. Las industrias han reconocido la necesidad de proporcionar auxilios cuando se trata de la salud física, y ahora se están preocupando de la salud mental. No es posible decir por ahora cuanto tardarán los psiquiatras en formar normalmente parte de los cuadros médicos de las empresas, pero ya no es posible dudar del interés que tienen los supervisores en atender a los problemas de sus subordinados. Uno de los temas que más se tienen en cuenta en los programas de capacitación en materia de relaciones humanas, es el de la frustración, con las consiguientes técnicas para hacerle frente. ("Principios de Relaciones Humanas", Barcelona, 1963, pág. 489).

(36) Obra citada, pág. 311.

incidencia directa en el trabajo de los afectados.

## 9. Organización

Una vez examinadas las funciones que suele tener asignadas el Servicio o Departamento de Personal, procede que consideremos cual es la estructura más adecuada para este Servicio o Departamento. Hemos de reconocer que no es fácil el recomendar con carácter general la organización más idónea, pues ésta dependerá en cada caso de las circunstancias de hecho (37). No obstante, sí se pueden mencionar los factores principales que condicionan estas circunstancias, cuyo conocimiento estimamos importante y, por otra parte, se pueden también formular unas directrices de carácter general que deben ser tenidas en cuenta al llevar a cabo cada estructuración en concreto (38).

### A) Factores condicionantes

Como factores que determinan la estructura del órgano de personal, se suelen considerar, entre otros, a los siguientes:

---

(37) El Departamento de Personal -afirman Chruden y Sherman- deberá organizarse alrededor de las necesidades de la compañía a la que sirve. El tamaño de la compañía, la localización geográfica de sus unidades, la naturaleza de su operación, la naturaleza de sus relaciones sindicales, el calibre de su fuerza de trabajo y la importancia que la Administración superior concede a las relaciones de personal, constituyen solamente algunos de los factores que pueden afectar a la organización del Departamento. El último factor puede ser, a menudo, el más importante. Si la Administración superior concede importancia suficiente a las relaciones de personal, posiblemente el Departamento de Personal se coloque en el mismo nivel y tenga la misma posición relativa que los Departamentos de línea (Obra citada, pág. 81-82).

(38) El éxito de un Servicio de Personal dependerá, en gran medida, -advierten Ernst y Eva Hijmans- no solamente de su organización, de su articulación y de la elección de quienes lo componen, sino también de la manera de cumplir su tarea.

1º. La propia estructura de la respectiva entidad, por cuanto a medida que ésta se halle más desarrollada y sea más compleja, precisará contar a su vez con una Unidad de Personal más voluminosa; y, a la inversa, una entidad reducida, requerirá escasos efectivos encargados de la gestión de personal.

2º. La composición del personal y su localización geográfica determinan, por una parte, que cuanto más heterogéneo sea aquél, se requerirán más especialistas y, por otra parte, que cuanto más disperso se encuentre, se impondrá una fragmentación de la Unidad, para situar dependencias de ésta próximas a las unidades operativas descentralizadas geográficamente.

3º. El sistema de dirección general que se siga en la entidad, ya que cuanto más centralizado se halle el poder de decisión, más unificado podrá estar el Servicio de Personal y más reducida podrá ser su dotación humana; en tanto que, cuanto más descentralizado se encuentre dicho poder de decisión, se precisará multiplicar el personal de la Unidad de referencia, para situarlo próximo a los distintos centros decisorios.

#### B) Directrices organizativas

La combinación de dichos factores, y de otros varios más, que

---

Este Servicio no podrá plenamente contribuir a la vida de la comunidad de trabajo de la que forma parte, si no sigue una política bien definida en todas las circunstancias, con una flexibilidad suficiente en los casos particulares que lo exijan. Una tal política debe dimanar de una concepción limpia y comprensiva de los objetivos perseguidos por la empresa, así como de los principios sobre los cuales debe basarse el mando. Una vez establecidos estos principios, definirán una actitud frente a cualquier situación susceptible de presentarse e indicarán la línea de conducta a seguir; a menudo, actitud y línea de conducta están ya fijadas, para un cierto número de casos comunes, bajo forma de instrucciones normalizadas; se elimina así el oportunismo y es más fácil tomar decisiones. ("Práctica de la Organización Industrial", Barcelona, 1961, pág. 240).

podríamos citar, conducen a múltiples variables, que determinan posibilidades distintas de estructuración del Departamento o Servicio de Personal. En base a esta multiforme realidad, se sugieren como directrices organizativas, las siguientes, como principales:

1ª. La Dirección de Personal debe situarse lo más próxima posible al centro de poder máximo de decisión, con objeto de tener el mayor ámbito posible de acción y contar con el respaldo inmediato de dicho poder. Es decir, es conveniente que su area de competencia sea la totalidad de la entidad y es necesario también que cuente con el apoyo directo del órgano máximo de dicha entidad. A este respecto, — Chruden y Sherman ponen de relieve que "el apoyo al programa de personal por parte de la Gerencia General es esencial para su éxito. Los niveles más bajos de administración estarán, posiblemente, más dispuestos a cooperar en cualquier programa que goce del favor de sus superiores, si no, por otra razón, cuando menos por el hecho de que resulta políticamente hábil hacerlo" (39).

2ª. La Dirección de Personal debe adoptar la estructura más sencilla posible, y a la vez ser lo más completa que permitan los medios disponibles. Se requiere que se elimine toda complejidad que no sea indispensable, pero al mismo tiempo se precisa que cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo sus múltiples cometidos.

3ª. La Dirección de Personal debe disponer del suficiente número de especialistas o técnicos, bien propios o bien contratados, para atender debidamente a sus complejas tareas. La tendencia normal será la de la ampliación constante de los efectivos técnicos, de aquí — el que se imponga paralelamente la reducción máxima de los burocráticos. En este sentido se requiere en las grandes entidades, aplicar en el mayor grado posible la simplificación administrativa de la gestión burocrática y después implantar métodos mecanizados que suelen dar resultados satisfactorios, siempre que se empleen racionalmente.

4ª. La Dirección de Personal debe estar estructurada de tal forma que sea siempre posible actuar con la mayor rapidez y con — — — auténtico sentido humano, por cuanto todas las cuestiones de personal

---

(39) Obra citada, pág. 59-60.

tienen una gran urgencia y a la vez afectan muy directamente a los integrantes de éste (40).

#### 10. El Directivo de Personal

El hombre que ha de asumir la dirección de este complejo de - funciones y que hay que situarlo al frente de la estructura propues- ta, ¿qué preparación debe tener?, ¿qué características y cualidades - debe poseer?, ¿cual es la actitud que debe adoptar? La correcta con- testación a estos interrogantes es fundamental, por cuanto el funcio- namiento de este órgano estará grandemente condicionado por la prepa- ración, cualidades y personalidad de su dirigente. De tal forma que - si esta afirmación es siempre cierta referida a cualquier unidad o de- pendencia, adquiere su máximo valor cuando se trata de la Dirección - de Personal.

Si contemplamos el pasado, nos encontramos con que, durante - mucho tiempo, se consideró como característica fundamental del Jefe - de Personal la energía y la dureza, indispensables para poder imponer y mantener la disciplina en el grupo de trabajo. Más tarde, al desa- rrollarse el intervencionismo estatal, se pensó que la preparación - fundamental era la jurídica, pues de esta naturaleza iban a ser los - principales problemas con que se tendría que enfrentar. Más reciente- mente, y como consecuencia de la novedad de las llamadas "relaciones humanas", se creyó que debía reunir, sobre todo, las cualidades del - líder" (41).

---

(40) Holden, Fish y Smith, brindan un esquema de organización de una Oficina Central de Personal, basado en el análisis y estudio de un número elevado de empresas norteamericanas, que puede ser in- teresante, pues responde a un planteamiento racional y a una es- tructuración técnica (Vid. "Dirección de Empresas, B. Aires, 1957 pág. 53 a 57).

(41) N. Pouderoux, refiriéndose a la realidad francesa, y que nosotros estimamos que tiene un valor mucho más general, afirma que ha ha bido tres etapas en la "Dirección de Personal", aparecida en la empresa de más de trescientas personas, desde el final de la - -

Ahora bien, en la actualidad, ¿cómo debe ser? Vamos a contestar, en primer lugar, exponiendo las tesis de varios autores, para — concluir después formulando nuestra propia concepción. De esta forma, tendremos una panorámica mayor de su problemática, y al mismo tiempo, una visión de ésta desde diferentes enfoques, pero que todos ellos — se complementan.

#### A) Tesis de Nigro

En opinión de F. Nigro, recogiendo la experiencia de un grupo especializado de trabajo sobre el tema, el Director de Personal necesita:

---

guerra de 1914-18.

La primera etapa es la que vio generalmente como jefes de personal a antiguos oficiales de carrera. Esta etapa tendió a introducir conceptos de disciplina militar en la vida industrial. A menudo condujo a que los cuadros técnicos y jerárquicos abandonaran su responsabilidad de jefes. Esta etapa llevó consigo la — creación de tensiones en las empresas, a menudo graves y profundas. Se cerró en el año 1936.

La segunda etapa de 1936 a 1946, consistió, sobre todo, en el — abandono, por parte de los jefes de personal, de aquellos métodos basados en el orden y la disciplina. Se aminoró la responsabilidad del jefe de personal en cuanto a problemas de disciplina y se devolvieron a los mandos intermedios sus responsabilidades plenas de Jefatura. La Dirección de Personal se tornó administrativa y basada en problemas estadísticos y sociales.

La tercera etapa, a partir de 1946, se ha diferenciado todavía — más en el sentido de que la Dirección de Personal acusa mayormente la tendencia a una mejora de las relaciones humanas, a la búsqueda de comunicaciones más desarrolladas en la empresa y a la — selección, la promoción y la formación de los mandos intermedios y del personal en general. También en esta última etapa la Psicología social y la Sociología han hecho una tímida aparición en — las costumbres industriales. La ciencia penetra con retraso en — este dominio, pero lleva quizá la solución de una sociedad industrial más feliz, más noble y más conllevante. (Obra citada, página 85-86).

1º. Una educación general, formal o informal, que garantice - que posee un conocimiento de los elementos comunes que sirven de base a las múltiples disciplinas e instituciones diversificadas y especializadas de nuestra cultura.

2º. Comprensión del "fin, principios y estructura de la organización a que sirve" y de la función general que cumple en la comunidad.

3º. Un conocimiento preciso de las tareas y responsabilidades de los distintos puestos de la organización y de las "cualidades humanas efectivas que son necesarias para el desempeño óptimo" de los mismos.

4º. El entendimiento de las características de los seres humanos: de sus aptitudes, intereses y de los factores de la personalidad (42).

B) Tesis de Scott, Clothier y Spriegel

Por su parte, estos autores estiman que las características - principales que debe reunir, son:

1ª. Un agudo sentido de la Justicia Social, que debe estar, - por un lado, inspirado en un cálido interés personal por la gente y, - por otro, controlado por un apropiado sentido común, que evite, tanto el sentimentalismo, como la frialdad.

2ª. Saber apreciar plenamente, tanto los derechos e intereses del personal, como las necesidades económicas de la Dirección.

3ª. Estar calificado para asesorar convenientemente a la Dirección sobre todos los problemas que se susciten.

4ª. Ser capaz de hablar sin temor a los directivos, exponiénd-

---

(42) Obra citada, pág. 543.

doles sus puntos de vista (43).

### C) Tesis de Owens

Por último, R. Owens considera que el Director de Personal -  
precisa:

1º. Tener un conocimiento real de los problemas de relaciones humanas.

2º. Ser capaz de convencer a los directivos, para que acepten principios justos y para que los pongan en práctica. Estos principios incluyen el reconocimiento de la dignidad del individuo, rectitud e - imparcialidad en el trato con la gente y libertad de todo prejuicio - racial o de cualquier otro tipo.

3º. Lograr establecer buenas relaciones humanas, lo que a su vez requiere de él que sea capaz, en primer lugar, de apreciar una si-  
tuación y llegar a una solución correcta; en segundo término, de ex-  
presar su pensamiento verdadero; en tercer lugar, de tacto y talento -  
diplomático, y, por último, de aceptar que el mérito se lo lleven -  
otros (44).

### D) Conclusión

Del análisis de las tres concepciones expuestas, se deducen -  
unas notas comunes, que se complementan, como anticipamos, con unos -  
aspectos diferenciados. Así observamos, como denominadores comunes: -  
competencia, objetividad y sentido humano y social; y como facetas --  
complementarias: las de cultura y personalidad.

Si nos referimos ahora a la realidad española ¿cuáles deben -  
ser las características ideales del Director de Personal? En nuestra  
opinión, las condiciones que debe reunir, las podemos clasificar en -  
dos grupos: unas de tipo personal, y otras de carácter profesional.

---

(43) Obra citada, pág. 27.

(44) Obra citada, pág. 514 y 515.



#### a) Características personales

Como cualidades principales de esta naturaleza, consideramos:

1ª. Debe tener una gran personalidad, por poseer un conjunto de cualidades: carácter, temperamento, aptitudes y actitudes, que le hagan individualizarse y destacar con respecto a los demás. Personalidad que es imprescindible que posea, fundamentalmente: primero, -- para hacerse escuchar, y después, para lograr que sus propuestas se -- acepten, tanto por los órganos superiores, como por los jefes de los servicios operativos.

2ª. Debe tener una gran sensibilidad, para captar las causas reales de los problemas humanos, y para saber motivar adecuadamente al personal. Sensibilidad, que, por otra parte, debe responder a -- un equilibrio emocional, ya que en otro caso, podría llegar a ser con -- traproducente, al anular sus posibilidades de acción.

3ª. Debe poseer un gran sentido de servicio, para estar -- siempre predispuesto a ayudar y cooperar con los demás y conseguir de esta forma la colaboración que de ellos precisa. Sin este espíritu de servicio, que lo calificamos de esencial, será muy difícil que alcance la indispensable cooperación de los restantes.

4ª. Debe tener una gran objetividad, para no dejarse llevar ni por prejuicios ni por emociones más o menos pasajeras. Tiene -- que poder saber juzgar con la mayor justicia, diferenciando claramente lo que son meros intereses, de lo que son verdaderos derechos. Quizá sea esta cualidad la que mejor ponga de manifiesto el difícil equilibrio en que de ordinario se encuentra el Director de Personal, como ya anteriormente indicamos, por cuanto dicha cualidad es la piedra -- angular del compromiso que ha de buscar entre las aspiraciones del -- personal y la presión de la Dirección de la entidad.

5ª. Y, por último, debe tener un excepcional sentido de la responsabilidad, siendo consciente de las repercusiones que tienen -- tanto sus acciones, como sus omisiones. En efecto, ha de saber tener presente la trascendencia del papel que le corresponde representar -- dentro de la comunidad social que es la empresa o la entidad pública.

Su comportamiento y sus actividades, sus retrasos y sus errores, sus aciertos y sus logros, repercuten directamente en la imagen que el personal tiene de sus dirigentes. Y así, si el Director de Personal impone una diligente actuación y sus resultados se observan inmediatamente, la Dirección de la entidad tendrá un buen clima ante el personal, y, a la inversa, si el Departamento de Personal funciona con lentitud, con rigidez y tiene muchos errores, entonces el desprestigio alcanzará fundamentalmente a la Dirección de la entidad, pues le achacarán directamente todas las lentitudes, rigideces y errores.

#### b) Características profesionales

En cuanto a las características de este orden, consideramos como principales:

1ª. Debe tener una formación jurídica básica, no sólo, como ya dijimos, porque precisa conocer las normas legales que rigen el estatuto del personal, sino sobre todo, porque se necesita que su actuación sea siempre conforme con criterios jurídicológicos.

2ª. Dicha formación jurídica debe complementarse con una cuádruple especialización que cuanto más completa sea, más fácil le resultará actuar. En efecto, precisa en primer lugar, una preparación psicológica, complementada con conocimientos sociológicos; en segundo lugar, necesita una preparación económica, y el último término, requiere también tener amplios conocimientos organizativos.

3ª. Y por último, precisa poseer un conocimiento general de la estructura y funciones de la respectiva entidad, para poder someter su actuación a las directrices de la política general de aquélla, y para, igualmente, actuar conforme a los cauces jerárquicos y funcionales de la misma.

En definitiva, llegamos a la conclusión de que no es fácil desempeñar el puesto de Director de Personal, ya que las cualidades que se precisan son múltiples y las funciones que hay que desarrollar sumamente complejas. No obstante, se puede observar que en muchos casos los Directores de Personal actúan con éxito, y ello, pese a que no siempre en tales supuestos reúnen las cualidades reseñadas. Cuando

esto sucede, de ordinario es debido al entusiasmo que ponen en su labor, que les permite superar las posibles deficiencias que tengan.

En cambio, se encuentran a veces casos, en los que reuniendo todas o casi todas las cualidades mencionadas los titulares de la Dirección de Personal, sin embargo, no obtienen el éxito. Cuando esto ocurre, suele ser a consecuencia de la actitud que adopta la Superioridad, quizá porque ésta no reconozca a la Dirección de Personal la trascendencia que realmente tiene; o porque no se consigue la colaboración de los jefes de los distintos servicios. Así se pone de relieve por Pigors y Myers cuando afirman que "para obtener éxito en un programa de administración de personal, el apoyo de la gerencia superior es algo absolutamente indispensable. Muchos especialistas en personal se han convencido de ello a su propia costa y dura experiencia. Los mejores programas "en papel" no tendrán éxito si no es que los funcionarios operativos reconocen la importancia del punto de vista del personal y de los métodos de la administración de personal para obtener resultados efectivos de los demás. Eso significa voluntad por su parte para ponderar el punto de vista del personal en la determinación y administración de las políticas de la organización. Aun cuando es esencial el apoyo de la gerencia máxima, tanto el punto de vista del personal, como el programa deben "venderse" a los funcionarios operativos en toda la línea, pero no "imponerse" a ellos. Desde un comienzo, el nuevo administrador de personal encuentra frecuente oposición a sus recomendaciones de cambios porque sus sugerencias se consideran como críticas. Esta oposición inicial proveniente de algunos de los miembros gerenciales, no siempre se salva con facilidad. Pero de todas maneras hay que tomar en cuenta que la paciencia, la comprensión, la persuasión y el tratar de ser útil y de servicio en otros aspectos, ganarán más sobre la oposición en cuanto al punto de vista del administrador de personal, que lo que pudiera obtenerse con el conflicto abierto" (45).

---

(45) "La Administración de Personal", México, 1960, pág. 25.

1. Planteamiento

El estudio de la Dirección de Personal en la Administración Pública habría que comenzar lo lógico y necesariamente con el examen de un fenómeno tan sugestivo como es el de la burocracia, pero esto supondría, por una parte, desviarnos del objeto estricto de esta tesis, y por otra, incidir sobre un tema como el de la burocracia, que ya ha sido ampliamente estudiado por la doctrina y en forma insuperable; en este sentido, las aportaciones de Max Weber y de Harold J. Laski, como posiciones contrapuestas, constituyen por sí trabajos exhaustivos, a los que poco se puede añadir (1).

Por este motivo, estimamos suficiente su simple mención, ampliada con la única referencia, como síntesis, al punto de vista de Renate Mayntz, según la cual, "la burocracia moderna se caracteriza no solamente por la forma en que se reclutan los funcionarios y por la relación en que éstos se encuentran con respecto al cargo. Max Weber consideraba también, como característica especial, su configuración interna. Aquí incluye la jerarquía de los cargos, que forma un

---

(1) Un análisis profundo del significado de la burocracia en el momento presente, nos lo brinda el Profesor García-Trevijano en su "Estudio Preliminar" a la obra de Fritz Mortstein Marx "El Estado Administrativo", Madrid, 1968.

De un acusado interés es el estudio del Profesor Fueyo Alvarez sobre "La morfología del poder político y la burocracia" ("R.A.P.", nº 20, 1956).

Igualmente merece atención el trabajo del Profesor del Campo Urbano: "La burocracia y la sociedad actual". Revista del Instituto de Ciencias Sociales, nº 1 (1963).

El Profesor Carro Martínez en su estudio "La médula del sistema de Poder en el Estado contemporáneo: la burocracia" (Revista de Estudios Políticos, nº 77, 1954) aporta valiosas puntualizaciones sobre su significado actual.

sistema de supra y subordinación, de control y de fiscalización; también la competencia de los cargos, el establecimiento de obligaciones específicas, las facultades de mando y las sanciones permitidas para cada empleo; finalmente es característico el hecho decisivo de que — las actividades administrativas se ejercen según un sistema de reglas impersonales y fijas. Esta reglamentación no se circunscribe a aquella esfera dentro de la cual el funcionario está obligado a obedecer, sino que también están sometidos a ella los superiores, quienes solamente están facultados para dar órdenes ajustándose a tales reglas. El tipo ideal de burocracia moderna de M. Weber, no describe, desde luego, necesariamente — o al menos no señala plenamente — los procesos que de hecho tienen lugar en un departamento administrativo, sino más — bien la imagen o la estructura a que aspira una organización semejante" (2).

Por nuestra parte, hemos de añadir, que si bien este fenómeno burocrático no es privativo de la esfera pública, ya que cada día va adquiriendo más auge también en el campo privado (3); no obstante, — hoy por hoy, su plenitud máxima la alcanza en la Administración Pública. De aquí el que, como anticipamos, al pretender estudiar el personal de la misma, fuese precisa la previa referencia al fenómeno burocrático, que constituye por otra parte la base o el punto de partida de otro fenómeno aún más controvertido y de gran actualidad, cual es el de la tecnocracia. Con respecto a ésta, hemos de manifestar que la observación de la realidad nos pone de relieve que tiene gran número de defensores y también una pléyade de detractores; si bien dentro de éstos se pueda diferenciar, por un lado, a los que mantienen una posición nítida y permanente de oposición a tal fenómeno; y, por otra, a los que siendo contrarios teóricamente a la tecnocracia, no encuentran dificultad en cesar en su oposición a la misma si se les presenta la oportunidad de convertirse ellos en tecnócratas, aunque en tal caso, — no suelen reconocer que tienen tal carácter.

---

(2) "Sociología de la Organización", Madrid, 1967, pág. 20-21.

(3) Una amplia exposición de los problemas, posibilidades y limitaciones de la burocracia en la sociedad democrática, se brinda por — Víctor A. Thompson en su trabajo "Burocracia en la sociedad democrática", contenido en la obra "Administración Pública. Ensayos — en honor de Paul H. Appleby", Herrero Hnos. México, 1967, pág. 251-277.

El Profesor García-Trevijano ofrece sintetizadas las principales tesis interpretativas de la burocracia (Vid: "Tratado de Derecho — Administrativo, III", Madrid, 1970, pág. 36-75).

## 2. Evolución

Cuando en el capítulo anterior examinamos el desarrollo de la Dirección de Personal en la empresa, pusimos de relieve cómo su evolución había sido la resultante, fundamentalmente, de tres factores: la presión sindical, la preocupación por la productividad y el intervencionismo estatal. Factores que de forma directa no han influido, como es evidente, en la evolución de la Dirección de Personal en la Administración Pública. En consecuencia, si esto es así, y ello nos parece manifiesto, hay que concretar cuáles han sido a su vez los factores determinantes de su desarrollo. En nuestra opinión, estimamos que los principales, aunque no únicos, han sido los siguientes (4):

- El crecimiento constante del número de funcionarios.
- El incremento del poder de éstos.
- La progresiva aplicación de técnicas y procedimientos organizativos experimentados en el campo privado.
- El desarrollo paralelo de la empresa y de la Administración Pública.

Estos cuatro factores, íntimamente ligados entre sí, han sido, con todas las implicaciones que cada uno de ellos entraña, las causas principales del desarrollo y situación actual de la Dirección de Personal en el campo público. Ahora bien, como la presión de dichas fuerzas no ha sido en todos los países de igual intensidad, sucede que la panorámica que nos ofrece la observación de la Dirección de Personal en la esfera pública en los distintos países, no sea exactamente -- igual. No obstante, es conveniente analizar el significado y contenido de cada uno de los repetidos factores, para poder comprender en -- sus justas dimensiones, la situación en cada caso, y poder igualmente prever cual será la más probable evolución en el futuro inmediato.

---

(4) Hernández Sampelayo en el discurso inaugural de la III Semana de Estudios de la Reforma Administrativa, Santander, 1963, puso de relieve las transformaciones operadas en la Función Pública, así como también las causas de la misma. Análisis al que nos remitimos, pues proporciona una visión sumamente completa de la problemática actual de dicha Función.

## A) Crecimiento constante del número de funcionarios

El primer factor es, evidentemente, el constante crecimiento del número de funcionarios (5) que se observa en todas las Administraciones Públicas (6). Crecimiento producido como consecuencia del propio desarrollo y expansión de la Administración. En este sentido, -- E. Bonnefous pone de manifiesto cómo la opinión pública no se da cuenta del número e importancia de los fines que competen a un Estado moderno, o al menos, no hace la necesaria comparación entre estos fines, los medios indispensables para llevarlos a efecto y los gastos que estos últimos implican. Y así, como características de la Administración actual, menciona las siguientes, que si bien las refiere únicamente a la realidad francesa, nosotros nos atrevemos a aplicarlas con carácter general, por cuanto estimamos que constituyen un fenómeno -- universal. Características que, por otra parte, permiten configurar a la Administración Pública actual, y descubrir en ella las fuerzas que se hallan en tensión y los efectos resultantes de la acción de las -- mismas:

1ª. El aumento del número de los servicios públicos, bien --

- 
- (5) Es ya suficientemente conocida la teoría del Profesor C. Northcote Parkinson, sobre el crecimiento constante del número de funcionarios, por lo que estimamos que en esta ocasión basta con su referencia. Sus ideas principales son: 1ª) Un funcionario necesita -- multiplicar subordinados, no rivales. 2ª) Los funcionarios se -- crean mutuamente trabajo los unos a los otros. De aquí que sostenga su ya famosa "Ley de Parkinson": "en todo organismo de la Administración Pública que no haya de debatirse en un clima de guerra, el personal empleado tiende a aumentar en un promedio del 5,75% -- anual" ("La Ley de Parkinson", Barcelona, 1961, pág. 15-29). Esta teoría que puede parecer a primera vista totalmente superficial y que responde a un simple propósito humorístico, entraña -- una gran profundidad, pues pone al descubierto un hecho cierto, -- quizá lo discutible sea la cuantía del coeficiente de crecimiento, pero esto es lo de menos.
- (6) F. Morstein Marx en su obra "El Estado Administrativo" estudia -- ampliamente este fenómeno del crecimiento del número de funcionarios en las Administraciones Públicas contemporáneas (pág. 38-43).

mediante la creación de nuevos Ministerios, bien a través de la - - - creación de Administraciones autónomas. Es un hecho comprobable en todos los Estados, cualquiera que sea la ideología de su equipo gobernante, la progresiva creación de nuevos Departamentos ministeriales, - así como también la instauración de entidades autónomas.

2a. La expansión interna de los servicios públicos, que se -- ejerce en dos direcciones diferentes: por un lado, mediante la tendencia a acrecer sus atribuciones y a extender su campo de acción a -- actividades para las cuales inicialmente no han sido concebidos y, -- por otro, a través de la tendencia a considerarse como un fin en sí -- mismo, con lo cual, tiende a desarrollarse aumentando sus gastos de -- personal y de material de una forma no siempre justificada.

3a. El crecimiento continuo de los servicios administrativos va acompañado por una proliferación paralela del número de locales -- administrativos y de efectivos. El acaparamiento de inmuebles y la -- multiplicación de los funcionarios son las recriminaciones más frecuentemente dirigidas al Estado, pero ellas se refieren más bien a -- las consecuencias que a la causa del problema.

4a. Los servicios administrativos tienden a conservar sus -- viejos métodos, aunque no sean adecuados a las nuevas circunstancias, por no estar estimulados ni por la concurrencia ni por un sistema financiero montado con sentido económico. En la organización actual de la Administración, hay frecuentemente, un defecto de imaginación y -- una falta de medios materiales. Quizás, podríamos añadir además, que existe una constante preocupación por la responsabilidad en que se -- pueda incurrir si se tiene iniciativa. De aquí el que se observe entre el funcionariado, cualquiera que sea el nivel que ocupe, una tendencia conservadora que lleva a mantener la situación presente aun -- cuando no sea conforme con las circunstancias actuales, hasta tanto -- no se le ordena jerárquicamente la modificación pertinente.

5a. La complejidad de la Administración fruto de las sucesivas circunstancias históricas, que han ido depositando sobre aquélla distintas capas de reglamentaciones y nuevos servicios, con lo cual -- se producen estas consecuencias: por una parte, la confusión de textos conduce a la confusión del Derecho, y por otra, la complicación -- de estructuras conduce a la multiplicación de formalidades.



6a. Exceso de centralización, en un doble sentido: centralización del poder de decisión de los asuntos locales en beneficio de las Administraciones centrales y, en el seno de éstas, de la necesidad de escalar hasta el Ministro mismo, para obtener la firma que pone punto final a los asuntos. Centralización que se acentúa, precisamente, como consecuencia del crecimiento de los servicios, como reacción ante el temor de perder el poder al distanciarse la ejecución.

7a. La duplicación de funciones y el entrecruzamiento de competencias, son una fuente importante de complicaciones, lentitudes y formalidades, que constituyen, en muchos casos, las características de la Administración actual.

8a. El empeño por esmerarse en el ejercicio de la función, es a veces origen de complicaciones burocráticas, por el deseo del funcionario de atenerse literalmente a las formalidades establecidas.

9a. La defectuosa distribución de los medios, tanto de los créditos, que no se asignan en base a la importancia y necesidad de las atenciones a que se refieren, sino de acuerdo con criterios tradicionales; como respecto a los funcionarios, ya que su número y condiciones no son siempre los apropiados; y en cuanto al material, igualmente las diferencias son muy acusadas. Distribución defectuosa que, en muchas ocasiones, no es fruto de un fallo de organización, sino consecuencia de la distinta influencia y poder que de hecho tienen los responsables de las distintas Dependencias y Servicios. Es decir, que los que tienen un poder mayor logran dotar a sus unidades independientemente del volumen e importancia de las funciones que tengan que desarrollar las mismas.

10a. La rutina, como forma colectiva de pereza que mantiene en sus puestos a las personas inútiles, a los utensilios antiguos y a los procedimientos superados, frenando la racionalización del trabajo y de las máquinas modernas, y con ello se impide que el Estado se reforme y haga más eficaces a sus servicios (7).

---

(7) "La Reforma Administrativa", Madrid, 1960, pág. 17-76.

Estimamos que el análisis de Bonnefous, reproducido sintéticamente, constituye, como anticipamos, una visión certera del problema, si bien hay que destacar que las diez notas reseñadas, son la consecuencia de dos fuerzas contrapuestas, cuya tensión interna, como anticipamos, es característica de la Administración Pública moderna: una fuerza dinámica y otra presión estática. A la primera, se refieren -- las tres primeras notas, a la segunda, las siete restantes.

En efecto, la dinámica de la Administración, supone el aumento del número de servicios y la expansión interna de éstos, los que -- llevan como consecuencia el incremento de efectivos y la necesidad de nuevos locales. A su vez, la presión estática, determina la tendencia a conservar los viejos métodos; provoca la complejidad administrativa, al mantener las estructuras y procedimientos superados, no obstante -- implantar nuevas estructuras y formalidades; origina una centralización creciente como reacción para conservar el poder ante el crecimiento de servicios y el distanciamiento de la ejecución de la decisión; suscita la duplicación de funciones, en ese intento de retener el poder; acentúa la preocupación por la perfección formal, conduce a una desactualizada distribución de efectivos y fomenta la rutina. Consideramos, por tanto, que la observación y juicio de Bonnefous, presentan un interés extraordinario, no sólo por destacar defectos, sino sobre todo, porque al ponerlos de manifiesto se están brindando soluciones para un planteamiento racional de la reforma administrativa.

Por último, y desde otra perspectiva, también trascendente, -- como afirma el Profesor López Rodó, "la multiplicidad de los fines -- que la Administración actual atiende y su acercamiento a la realidad económico-social ha influido necesariamente en la definición del prototipo de funcionario público. Uno y otro hechos exigen del funcionario una competencia técnica cada vez más variada, más especializada, -- una profesionalización, en definitiva, en consonancia con dicho proceso, hacia una cristalización y productividad de las dedicaciones profesionales que se observa en la sociedad de nuestros días" (8).

---

(8) "La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas; Madrid, 1963, pág. 92.

## B) Incremento del poder de los funcionarios

Estimamos que el segundo factor determinante, es el del incremento de poder de los funcionarios, por cuanto, a medida que las actividades públicas se han ido haciendo más complejas, los políticos han tenido, necesariamente, que apoyarse cada vez más en los conocimientos especializados de los funcionarios, con lo cual éstos han visto, de hecho, incrementarse su poder y su influencia, y ello sin que se haya operado una modificación formal en las atribuciones de unos y otros. En efecto, la diversidad de los problemas con que tienen que enfrentarse los políticos; la información que se precisa para poder decidir; los conocimientos que se requieren para la búsqueda de las posibles alternativas; la dificultad de articular la decisión con la acción, etc., etc., han provocado una alteración sensible en el equilibrio tradicional: política-decisión y administración-ejecución, dando paso en unas ocasiones al fenómeno de la tecnocracia, en sus diversas manifestaciones, y, en otras, como mínimo, a la aparición de un nuevo grupo de presión: el funcionariado, que va siendo cada vez más objeto de atención y estudio, por las indudables repercusiones sociales que presenta y también por los evidentes peligros que ofrece para la sociedad, si bien ésta todavía no tiene plena conciencia de la amenaza que sobre ella pesa.

Al contemplar esta cuestión desde otra perspectiva, también interesante y estrechamente vinculada con la misma, W. Waldo afirma que "el problema del puesto del experto en una sociedad democrática, concretamente del experto en asuntos generales, no puede decirse que haya sido tratado satisfactoriamente y probablemente continuará atrayendo la atención de los autores. El problema es quizá demasiado amplio para que lo resuelvan unos cuantos pensadores en un breve período de tiempo. La respuesta vendrá dada por la experiencia y la reconstrucción gradual de nuestra teoría por pensadores de muchos campos. Intimamente relacionado con él está el problema de dar a nuestros administradores una "filosofía" y una preparación adecuada. ¿Son suficientes el adiestramiento en la mecánica de la Administración y los códigos de ética profesionales?, o ¿se ha de darles una formación proporcionada a las funciones que les corresponden, y tal vez se les debe inculcar una filosofía política? (9).

---

(9) "Teoría política de la Administración Pública", Madrid, 1960, pág. 314-15).

En conclusión, se destacan dos hechos que para nosotros tienen una gran trascendencia: la asunción por el funcionario de tareas que no son de mera ejecución, sino que constituyen en muchos casos — auténticas decisiones; y la necesidad, como consecuencia del hecho anterior, de que el funcionario se compenetre con la política, sin que ello suponga que se convierta en político, o lo que puede ser igual, se transforme en tecnócrata. Estimamos que la tesis de Waldo constituye el reconocimiento explícito de la mutación práctica que se está — operando en el campo de la Administración Pública y que incide directamente en el régimen de la Función Pública.

Por otra parte, merece resaltarse el hecho que pone de relieve Laso Vallejo, refiriéndose a la realidad inglesa, cuando afirma — que "el poder que ostenten los funcionarios en un Departamento está — en estrecha relación con la personalidad del Ministro. Si éste es un hombre de ideas, con un gran temperamento y capaz de decidir el rumbo, todos los recursos disponibles estarán en su mano y los funcionarios sólo actuarán de expertos. En otro caso, los funcionarios asumirán la abandonada dirección, actuando como estadistas. A pesar de lo que suele rumorearse, los funcionarios prefieren que sea el Ministro quien — lleve las riendas del Departamento, sobre todo si lo hace con cierta destreza" (10).

En definitiva, hemos de reconocer como fenómeno actual y que influye grandemente en la configuración y actuación de la Dirección — de Personal en el campo público, el de ese constante incremento de poder por parte de los funcionarios, el que no sólo se produce cuando — el político es débil y carece de ideas, sino que tiene lugar en todo caso, y ello como consecuencia del progresivo aumento de su autoridad de conocimientos y del incremento creciente de su autoridad de situación. En efecto, cuantos más conocimientos tiene —y cada vez los tendrá en mayor grado— mejor auxilia o suple al político y, por tanto, — acrece indudablemente su poder; y por otra parte, está el hecho de — que cuanto más político es el dirigente de la Administración, más — inestable es por principio su situación y, por tanto, más fuerza —

---

(10) "La Función Pública en Inglaterra", Madrid, 1965, pág. 14-15.

adquiere el funcionario merced a su propia estabilidad (11).

Ahora bien, frente a esa tendencia generalizada de asunción - de tareas decisorias por los funcionarios, Werner Weber destaca el siguiente hecho apreciable en la realidad alemana: "se ha despojado al funcionariado superior de su antigua responsabilidad de dirección y - al mismo tiempo de su función de estabilización política. Las causas de todo lo cual se encuentran en las tendencias de la democracia de masas del Estado de prosperidad, dentro de la cual ha pasado la posesión del poder a los aparatos de los partidos políticos y de los grupos de influencia político social. Los cuales no están dispuestos a - reconocer junto a sí a otro administrador independiente -el representante de la unidad estatal- sino que tienden más bien a asignar al - funcionariado dirigente y con él al funcionariado en general, el papel de un instrumento de su ansia de influencia y de poder político - de decisión. De aquí que los funcionarios ya no tengan un soberano personal o institucional reconocible que les vincule al Estado o les proteja, sino que se encuentran frente a una multitud de patrones que se suceden, con los que tienen que componérselas y sin que participen por derecho propio en el honor de la soberanía estatal" (12).

En conclusión, podemos afirmar que, si bien la tendencia es, - insistimos, a que el funcionario participe cada vez en mayor grado en el ejercicio de hecho del poder; se pueden observar reacciones de signo contrario y como ejemplo se puede citar la que menciona W. Weber y que puede constituir el comienzo de una fuerza de signo contrario, -

---

(11) La problemática de la línea política-Administración, se estudia ampliamente por J. Pfiffner y F. Sherwood en "Organización Administrativa", México, 1961, pág. 114-122.

Igualmente ofrece una interpretación interesante Miguel Artola - en su trabajo "La burocracia y la sociedad española. Perspectiva histórica", en el que se pone de relieve cómo progresivamente el funcionario va asumiendo un papel preponderante, que no es sólo de simple propuesta de decisiones, sino que en casos las condiciona. (Publicado en "Sociología de la Administración Pública española", Madrid, 1968, pág. 3-17).

(12) "Presente y futuro del Alto funcionariado en Alemania", R.A.P. - nº 39. 1962.

cuyas consecuencias pueden ser sumamente importantes y no todas favorables ni para el funcionario, ni para la propia Administración, que requiere cada vez una mayor tecnificación.

C) Aplicación de técnicas y procedimientos organizativos experimentados en el campo privado

El tercer factor condicionante está constituido por la aplicación de dichas técnicas y procedimientos, por cuanto la implantación en la esfera pública de los mismos, ha originado el trasplante igualmente de los sistemas de personal utilizados en aquel campo, con lo cual se advierte que los tres factores mencionados del ámbito privado, han tenido, a través de una vía indirecta, una cierta incidencia en la Administración Pública.

Aplicación de técnicas y procedimientos privados que ha sido fundamentalmente fruto (13) de tres causas totalmente distintas: una de naturaleza científica y dos de carácter pragmático. La primera causa ha sido determinada, en especial, por los estudios e investigaciones llevados a cabo por la propia Administración que la han conducido a las mismas conclusiones alcanzadas en el campo privado; es decir, - reconocer la manifiesta necesidad de racionalizar tanto sus estructuras como sus procedimientos de actuación, conforme a criterios científicos y lógicos (14). La segunda causa, ha sido provocada de forma implícita por la tendencia innata de los políticos de aplicar en su gestión pública los mismos métodos que cada uno de ellos emplean en su -

---

(13) En opinión del Profesor Villar Palasí: el mayor contacto de la Administración con la sociedad ha facilitado la incorporación a la primera de técnicas nacidas en el sector de la empresa privada, y pasadas a la Administración Pública por influencia de la última guerra mundial, la complejidad creciente de la actividad administrativa y las dificultades presupuestarias ("Derecho Administrativo", Madrid, 1968, pág. 181).

(14) El movimiento de organización científica -advierte D. Waldo- proporciona una perspectiva aclaradora para enfocar el movimiento de la Administración Pública. Ambos surgieron simultáneamente, - fueron estimulados en gran parte por las mismas circunstancias -

respectiva actividad privada; y la tercer causa, encuentra su origen en la asunción por el Estado de actividades mercantiles e industriales, cada día en mayor número, con lo cual se trasvasan simultáneamente las técnicas y procedimientos que habitualmente se emplean en su gestión privada (15).

En definitiva, la confluencia de estos tres factores ha llevado a la concepción gerencial que se pretende implantar en el campo público, y así se concibe a la Administración como empresa nacional, lo que no significa aplicar plenamente en ésta la gestión privada, sino adaptarla, teniendo en cuenta las peculiaridades que presenta el sector público. A este respecto, G. Ardant afirma que "el examen sumario

---

dentro de sus respectivos campos y desarrollaron algunas doctrinas que guardan estrecha semejanza. En cierto sentido, el movimiento más avanzado de los dos, el de organización científica, ha aportado a la Administración Pública muchas técnicas y una importante base teórica. En determinadas zonas, estos dos movimientos se superponen o resulta difícil distinguirlos.

Organización científica y Administración Pública —añade— son aspectos relacionados de un mismo fenómeno: un movimiento general para extender los métodos y el espíritu de la ciencia a un orden de intereses humanos que se ensancha constantemente (Obra citada pág. 81-82).

- (15) Han nacido y se han desarrollado nuevas disciplinas —advierde— Jean Milhaud— gracias que han encontrado campos de aplicación en la economía privada y más tarde en el sector público. Para ello eran necesarias dos condiciones: primera, que los prácticos de la economía y de la vida pública conociesen estas ciencias y estas técnicas: hoy, desde luego, esto ocurre desigualmente, ya — que los dirigentes "instalados" por regla general se han formado en una época en la que aquellas disciplinas eran apenas adultas. Segunda, que los instrumentos materiales de que se disponga para aplicarlas estén a su vez adaptados a los problemas que es preciso resolver. Ahora bien, mientras se desarrollaban paralelamente las "técnicas exactas" y todas las "ciencias humanas" y se tenían puentes entre estas dos grandes categorías de disciplinas, — en el mundo se desarrollaba una evolución tecnológica sorprendente que facilitaba al mando a distancia, recurriendo a las formas

los diferentes métodos que han permitido mejorar el rendimiento -- de las empresas privadas, permite pensar que deben ser utilizados, en mayor medida de lo que lo son en la actualidad en los servicios públicos. Pero, se ve también que la mayor parte de ellos no pueden ser -- empleados sin precaución y que su eficacia depende de que se realicen una serie de condiciones de las que los particulares pueden desinteresarse" (16).

Una postura mucho más radical adoptaba recientemente A. Kern, cuando sostenía que "planificación, coste-rendimiento, aplicación de los métodos analíticos e informáticos, son los nuevos sistemas de la Administración moderna en todos los países. Una de las necesidades más sentidas por las Administraciones Públicas es el funcionamiento, en cada país, de una organización que pueda centralizar la totalidad de los datos y de los problemas, las soluciones dadas y los errores cometidos. La adopción de esta filosofía de la gestión -- es, pues, uno de los principales puntos de la transformación que debe sufrir la actividad administrativa moderna. Aún más, no sólo debe estar convencido el jefe de cada unidad, sino que sus ideas deben ser compartidas por el personal ejecutivo, ya que, en otro caso, nunca se obtendrán resultados positivos. Finalmente, es preciso afirmar que la Administración ideal es aquella que, sin ignorar los métodos clásicos, aplica las técnicas modernas. La experiencia demuestra que los --

---

de la automación y facilitando la información y las comunicaciones. Del cerebro electrónico y los calculadores científicos, a las firmas más modestas de transistores y magnetófonos, nos rodea un conjunto de útiles extraordinarios casi refinados como algunos lóbulos del cerebro, contestando instantáneamente a nuestras preguntas. Todo es símbolo del progreso humano. Un mundo como este es comprensible para el menor preparado de los usuarios, dada la extrema sencillez del más complejo de los aparatos electrónicos. Y, sin embargo, ¿lo comprenderán suficientemente, en su realidad y en las perspectivas ofrecidas a nuestros grandes públicos, quienes tienen o tendrán pronto la responsabilidad de esas inmensas empresas? Esto no es seguro. ("La Administración ante los métodos modernos de gestión". "D.A." nº 100).

(16) "Técnica del Estado", Madrid, 1962, pág. 67.



funcionarios imbuidos del espíritu de gestión y dirección, obtienen - créditos suficientes, material apropiado y personal preparado, para - llevar a buen fin sus tareas" (17).

Por último, es interesante la incidencia de este fenómeno en el campo de la selección y formación de los servidores públicos, y -- así A. Molitor afirma que "si bien los problemas de selección y forma ción de funcionarios han revestido siempre una importancia capital pa ra el buen funcionamiento de la Administración Pública, en la actuali dad el progreso técnico y otros factores han aumentado esta importan- cia, y así estima que:

- En el nivel directivo, la expansión de las funciones del Es tado impone una creciente intervención del técnico, del especialista, que debe estar preparado para el desempeño de su misión. También las funciones no especializadas de alta dirección y coordinación, situadas en el vértice de la pirámide administrativa, exigen cualidades especia les.

- En el nivel ejecutivo, el progreso técnico (mecanización, - automación) permite reducir el número de empleados ocupados en cier- tos trabajos, Ahora bien, el personal encargado del manejo y conserva ción de las máquinas tiene que tener una preparación especial" (18).

#### D) El desarrollo paralelo de la empresa y de la Administración

Como último factor principal, podemos mencionar el desarrollo paralelo de la empresa y de la Administración. Desarrollo, fruto de - multitud de fuerzas heterogéneas de diversa naturaleza, que ha provo- cado un trasvase de técnicas y procedimientos de una a otra esfera. - Así se ha reconocido que en el momento presente y referido al aspecto

---

(17) "Administración clásica y Administración moderna de las presta- ciones públicas", conferencia pronunciada en la E.N.A.P. en mar- zo 1969.

(18) "Problemas contemporáneos de la selección y formación de empleados" Publicado en la "Revista Internacional de Ciencias Sociales", vo- lumen XII, nº 3, 1960.

de personal: criterios, normas y procedimientos, van pasando indistintamente de un campo a otro. Por ejemplo, y entre otros aspectos, en el ámbito privado va cristalizando la estabilidad en el empleo y la existencia de reglamentos o normas de personal, cada vez más detallados y más standarizados; en la esfera pública, se aplican sistemas de selección, de valoración, de promoción y de retribución, cada vez más similares a los existentes en la empresa (19).

---

(19) El Profesor García Oviedo al estudiar la Reforma Administrativa, afirma que al alumbramiento de esta nueva idea de reforma, necesaria aunque no se produzcan cambios constitucionales, han contribuido una larga serie de factores, entre los que cabe mencionar sobre todo, el enorme volumen y extensión de la actividad administrativa y la relativización de los fines y modos de la Administración, que paralelamente ocasionan una constante presencia de aquélla en la vida social y una inadecuación de las estructuras del Poder para la proliferación en cantidad y calidad de los servicios públicos de nuevo cuño, y de la acción administrativa en general. Junto a ello también operan una serie de progresos referentes, entre otros:

- a) A la moral pública, mucho más exigente y depurada hoy que en tiempos anteriores.
- b) Al conocimiento del peso de la opinión pública, de la psicología colectiva y de los modos de formación de aquélla.
- c) Al adelanto de los métodos pedagógicos de formación de los funcionarios y de los ciudadanos.
- d) Las modernas técnicas para la organización científica del trabajo y para el ejercicio del mando o gerencia administrativa.
- e) Una concepción nueva de las relaciones entre la Política y la Administración, que hacen de ésta un eficiente colaborador y no un mero dependiente de aquélla. Desde este punto de vista, todas las actividades y concepciones que consideran a la Administración como un mero instrumento o mecanismo que ha de ser manejado por hombres ajenos a ella, están irremediablemente anticuadas y son nocivas en extremo.
- f) Una serie de medios para lograr la justa y debida representación e influencia de la opinión pública de los interesados, sin caer en fórmulas democráticas trasnochadas y vacías. ("Derecho Administrativo, II", Madrid, 1962, pág. 32-33).

a) Tesis de Mosher y Cimmino

Al contemplar este fenómeno, Mosher y Cimmino ponen de relieve que "esta vía de doble sentido parece presentar un tráfico bastante equilibrado y proporcionado en ambas direcciones, contrariamente a la opinión general. La Administración Pública debe mucho a la empresa privada, por cuanto ella ha sabido suministrar a la primera en materia de criterios y de prácticas asociados a la organización científica del trabajo. Pero tanto la Administración privada, como la pública, han tomado muchas normas organizativas del sistema de organización militar. La Administración Pública ha presentado, en algunos sectores, un progreso y una evolución bastante notables, respecto a la empresa privada, como, por ejemplo, en la elaboración de las técnicas del presupuesto, en la Administración de personal (con la sola excepción de la actividad sindical y de la relativa a la contratación colectiva, - cosa que queda como característica del sector privado y de la lucha entre capital y trabajo), etc. Sin embargo, la Administración Pública ha sido superada por la privada en el campo del control económico, de la contabilidad de los costes, en el campo de las relaciones públicas y de las técnicas relativas, cuyo primado pertenece aún a la empresa privada. En el sector de la mecanización no es superfluo recordar que la máquina de escribir y el sistema de las fichas perforadas han tenido su bautismo en las instituciones públicas; piénsese que -a pesar - de que la opinión general considera lo contrario- las Administraciones Públicas estaban, hasta hace poco, a la vanguardia en el campo de la automación" (20).

La tesis de Mosher y Cimmino reviste el indudable interés de constituir una rehabilitación de la Administración Pública en comparación con la empresa, por cuanto, como ellos advierten, frente a la creencia generalizada de que ha sido la empresa la que ha proporcionado más métodos y técnicas a la Administración, existe un cierto equilibrio en las recíprocas aportaciones. Quizá esto no sea exacto, y -- pueda afirmarse que las experiencias privadas han sido hasta ahora mayores; pero también puede sostenerse que, a medida que las entidades privadas van creciendo de volumen, y como consecuencia de poder, se --

---

(20) "Ciencia de la Administración", Madrid, 1961, pág. 192-3.

verán obligadas a adoptar progresivamente más técnicas y métodos de los utilizados por los organismos públicos. Por otra parte, la propia Administración se verá impelida a implantar igualmente cada vez más métodos y técnicas de la empresa, pero ya no son los de la empresa -- originaria, sino los de la empresa que podríamos calificar de semi-pública.

b) Tesis de M. Ducceschi

Por último, merece recogerse y analizarse la sugestiva tesis de la Profesora italiana Mirella Ducceschi (21), referida a ambas esferas, según la cual, "toda entidad consciente o inconscientemente, tiene una política propia de personal, en la que la idea dominante es alguna de las que a continuación se indican"; si bien hemos de poner de relieve por nuestra parte, que el juego de dichas ideas ha provocado consecuencias importantes, si bien de significado un tanto contradictorio. Veamos cuáles son tales ideas y los efectos que en nuestra opinión han provocado, pues los consideramos de un manifiesto valor práctico:

1ª. Actitud técnico-económica: el personal está considerado en función de lo que cuesta y de lo que rinde.

Idea que conduce, en muchos supuestos, a unos resultados un tanto sorprendentes: por un lado, a supervalorar a los grupos cuyo coste es más elevado, independientemente de cuales sean las consecuencias de su labor y, por otro, a estimar preferentemente el aspecto de rendimiento en los niveles inferiores de la estructura jerárquica, mediante meticolosos sistemas de control de tal rendimiento. En definitiva, se produce por exceso y por defecto, una discriminación que en nada favorece a la propia Administración, por cuanto se crean situaciones que provocan en ciertos supuestos estados de tensión y ambientes de frustración.

2ª. Actitud política: el personal es respetado y considerado en función de su poder político.

---

(21) Obra citada, pág. 12.

Idea que conduce también, por una parte, a conceder o permitir situaciones de privilegio, tanto a los cuerpos reducidos que por su homogeneidad y por los puestos que ocupan se convierten en auténticos grupos de presión; como a los cuerpos que por su elevado número - de integrantes representan una fuerza cuantitativa políticamente; en tanto que suelen quedar marginados los restantes grupos de funcionarios. Y así, en todas las Administraciones Públicas, se pueden observar grupos de funcionarios que ocupan una posición relevante, no siempre justificada en los cometidos que desempeñan; y grupos, los más, - que son ignorados en el momento de mejoras o de reformas que entrañan modificaciones beneficiosas. Como hecho curioso, merece destacarse, - además, el de la influencia de la localización espacial de los funcionarios. En efecto, los que se encuentran próximos a los poderes de decisión, de ordinario consiguen una situación más favorable; y a la inversa, los que se encuentran dispersos en todo el territorio nacional no constituyendo núcleos numerosos, gozan normalmente de situaciones que no se caracterizan por las prebendas que disfrutan.

3a. Actitud democrática: el personal es considerado partícipe de los intereses de la organización y debe, por tanto, tener una voz en las decisiones que le afecten.

Idea que es, paradójicamente, la que menos incidencias ha tenido hasta ahora en la Administración de los países de corte clásico democrático, por cuanto suele en ellos existir una acentuada desconfianza hacia los funcionarios, a los que se mira con recelo, ante el temor de que asuman, de hecho, parcelas del poder; de aquí el que se procure relegarles al papel de meros ejecutantes de la política dominante en cada momento. En los países de régimen totalitario, por propia definición, se les excluye de toda participación en el poder, si bien esto no es óbice para que paralelamente se produzca un fenómeno sumamente interesante de "funcionarización" de los políticos; y, por último, en los países de sistema autoritario, más o menos acusado y - aceptado, tampoco el clima es propicio a la participación de los funcionarios en el poder; si bien, al igual que ocurre en los regímenes totalitarios, se suele producir un fenómeno de signo contrario, pero que lleva en la práctica, a las mismas consecuencias: la politización de los funcionarios. Este fenómeno determina que éstos asuman el poder, pero no como tales funcionarios, sino como políticos, con lo que

surge, en todo su esplendor, y aquí está su similitud con los totalitarios, el fenómeno de la tecnocracia (22).

Podemos por tanto resumir, quizá con cierta sorpresa, que la idea democrática, en los términos que ahora la entendemos, por una parte, no suele tener aceptación en la Administración Pública de los países llamados democráticos, y, por otra, en cambio, tiene consecuencias imprevistas en los restantes países, en los que por diversas y contradictorias circunstancias, conduce a la tecnocracia, en forma más o menos manifiesta o velada.

4a. Actitud humano-social: el personal es considerado como elemento humano, con características individuales significativas y con importantes componentes psicológicos que no dejan de ser valorados.

Esta idea va inspirando cada vez las normas de la Función Pública y, sobre todo, incide en su aplicación; en unos casos, como consecuencia de principios rectores de orden espiritual y social y, en otros, fruto de meras razones pragmáticas de contenido similar a las existentes en el campo privado: es la única forma de atraer y, sobre todo, de conservar al necesario personal. Como a esta idea nos referiremos insistentemente en distintas ocasiones, no requiere ahora de un mayor comentario.

### 3. La Función Pública tradicional

El análisis de los ordenamientos jurídicos referentes al régimen de personal, nos permite afirmar que las ideas principales que tradicionalmente han sido las dominantes en la configuración de la Función Pública, han sido:

- 
- (22) Las implicaciones y modalidades de la tecnocracia se examinan con gran extensión por J. Burnham en su conocida obra "La Revolución de los Directores", B. Aires, 1962. Si bien sus tesis no puedan ser plenamente aceptadas, lo cierto es que constituyen una valiosa aportación para el conocimiento del fenómeno de la tecnocracia.

- Estructurar el sistema sobre la base de la garantía.
- Centrar la atención en las formalidades de la selección inicial.
- Considerar como básico en el sistema, los deberes y responsabilidades.
- Sentir una profunda desconfianza hacia el funcionario.
- Concebir al funcionario como mero ejecutante.

#### A) Estructuración del sistema sobre la base de la garantía

La primera nota característica ha sido la de estructurar el sistema sobre la base de la garantía. Frente a la posible arbitrariedad del que se hallaba en el poder, se articularon procedimientos presididos por la objetividad máxima, tanto en la selección, como en la promoción, en la retribución y en el régimen disciplinario. Procedimientos que se convirtieron en sumamente rígidos y que provocaron en muchos casos múltiples problemas. Así, G. Ardant afirma que "tanto los adversarios, como los defensores de la gestión del Estado, parecen estar de acuerdo para denunciar la desfavorable influencia que el estatuto de la función pública ejerce en la productividad de los servicios públicos. Pero este acuerdo no lo entienden todos en el mismo sentido. Los defensores de los servicios públicos critican la insuficiente retribución de los funcionarios. Los detractores de la Administración insisten, por su parte, en la excesiva rigidez del Estatuto — propiamente dicho, es decir, del reclutamiento o selección de los ascensos, del régimen disciplinario y de un modo que alcanzan la — excesiva estabilidad en el empleo" (23).

Por su parte, el Profesor Siguán, pone de relieve cómo ante el temor de esa posible arbitrariedad "la primera respuesta era profesionalizar la Administración, haciendo el nombramiento y la carrera del funcionario independiente de sus superiores políticos. Así aparecen una serie de derechos del funcionario, empezando por la inamovilidad, el ascenso reglamentario, las diferentes reglamentaciones para la provisión de vacantes, etc. Todo ello es perfectamente lógico y — perfectamente provechoso para el funcionamiento de la propia Administración. Pero siguiendo por este camino reglamentista, eliminando en

---

(23) Obra citada, pág. 164.

cada una de las incidencias de la carrera del funcionario la intervención del criterio personal del superior por miedo a que cometa arbitrariedades o caiga en favoritismos, puede llegarse a una reglamentación completamente automática que haga imposible todo estímulo a la responsabilidad y a la eficacia" (24).

B) Centrar la atención en las formalidades de la selección inicial

La segunda nota característica, es la de centrar la atención, fundamentalmente, en la selección inicial, despreocupándose, de ordinario, de la preparación y capacitación ulterior del funcionario. Se pensaba que era suficiente con admitir al que superaba las pruebas de la selección, con lo cual había demostrado que reunía condiciones para asumir los distintos cometidos que se le asignasen, los que ya iría aprendiendo con la práctica. Es decir, se estimaba que la garantía --perseguida se salvaguardaba con la implantación de procedimientos sumamente formales en la selección. En cambio, no se prestaba atención a la capacitación ulterior, pues ésta se consideraba que era simplemente un problema fáctico, que por tanto, no requería tratamiento jurídico.

"Se creyó --pone de relieve el Profesor Jordana de Pozas-- que la competencia se adquiría de un modo irrevocable y definitivo; es decir, que el que una vez es competente en una cosa, ya lo es para siempre; que el que una vez ha adquirido conocimientos técnicos de un orden determinado, no hay que preocuparse de saber si los conserva, porque los seguirá teniendo mientras viva. Y con esta idea se exigió la prueba de la competencia a la entrada, en el instante del nombramiento o inmediatamente anterior al nombramiento y se estableció la presunción legal de la indefinida continuación de la competencia inicial. Ahora bien, es una experiencia universal que la competencia se pierde, como se pierde la aptitud y la robustez física que se ha tenido en un momento determinado y, por consiguiente, a la competencia frecuentemente suceden la rutina o la ineptitud; pero sólo recientemente se ha caído en la cuenta de que además de exigir la prueba de la competencia

---

(24) "La selección para el ingreso en la Administración Pública", --  
"D.A.", nº 26.



inicial, hay que arbitrar un procedimiento por el cual se garantice - que esta competencia continúa teniéndose y que cuando se pierda, se - cese en el servicio o, cuando menos, se retrograde en él" (25).

De aquí que, cuando a la idea de la garantía se le ha incorporado la de la eficacia y de acuerdo con ésta se ha reconocido que el adiestramiento no sólo es una cuestión de hecho, sino que tiene incidencias jurídicas, en cuanto puede condicionar las posibilidades profesionales del funcionario; entonces se ha llegado a la conclusión de que las formalidades no sólo deben comprender la selección, sino que deben incluir también la formación, el destino, etc. y cuantas medidas afectan a la vida profesional del funcionario.

C) Considerar como básico en el sistema, los deberes y responsabilidades

La tercera característica ha sido también el hecho de implantar un régimen en el que lo básico eran los deberes de los funcionarios y sus responsabilidades, complementados en segundo término, con los derechos reconocidos; pero ignorando, de ordinario, totalmente -- los estímulos e incentivos para una labor eficiente.

Fruto de esta idea son las regulaciones detalladas del régimen disciplinario en todos los ordenamientos jurídicos del personal: faltas, procedimiento sancionador y sanciones; que no suelen ir acompañadas de una regulación similar en cuanto a recompensas, pues lo -- normal es que exista algún precepto relativo a las mismas, que pueda servir de base a su excepcional concesión. Hay que reconocer que si -- bien la regulación detallada del régimen sancionador, constituye una garantía plena para el funcionario, en cuanto se le aseguran formalmente sus derechos; no deja por otra parte de ser un posible factor -- de desmoralización el observar que no se presta igual atención formal a las recompensas y al sistema de su concesión; con lo cual el funcionario piensa, por una parte, que no se debe tener muy buen concepto -- de él y, por otra, que las recompensas son pura teoría (26).

---

(25) "Rango y tarea de los Funcionarios de Administración Local", conferencia pronunciada en Madrid, marzo de 1941.

(26) El Profesor Jordana de Pozas en su conferencia "La Moral profe--

#### D) Desconfianza hacia el funcionario

La cuarta nota característica, está en estrecha conexión con la idea anterior y es la de la acentuada desconfianza hacia el funcionario. Desconfianza puesta de manifiesto en el complejo sistema articulado de responsabilidades: administrativa, penal y civil. Sistema complejo que hay que reconocer que se ha mostrado plenamente ineficaz, y ello no a causa de la "perversidad" del funcionario, que no existe, sino debido a las enormes dificultades prácticas para poderlas exigir. En este sentido, se ha destacado por la doctrina, el hecho de que el sistema de responsabilidad de los funcionarios, o no se aplica, o si excepcionalmente se aplica, es para exigir responsabilidad con más frecuencia a los de abajo, que a los de arriba. Hay que advertir que cuando se hace tal afirmación, no anima un propósito demagógico, sino que simplemente se trata de poner de relieve una realidad: exigir responsabilidad al que ocupa un puesto de cierto nivel jerárquico, plantea a su vez el problema de las posibles conexiones que aquélla puede tener y, como consecuencia, puede suceder que se halle implicados a quienes tienen un mayor poder. Ante tal posibilidad, es frecuente que se medite y reflexione ampliamente antes de dar el primer paso. Por otra parte, cuando excepcionalmente el funcionario ha actuado de mala fe, está siempre interesado en comprometer formalmente al mayor número de personas situadas en distintos niveles, pues piensa que con ello las probabilidades de eximirse de responsabilidad son mucho mayores.

Por otra parte, hay que advertir que esta manifiesta desconfianza hacia el funcionario, ha originado aparte de esta situación frecuente de irresponsabilidad, precisamente lo contrario de lo que se pretendía; otros efectos de naturaleza distinta, y así se pueden destacar, como en otra ocasión pusimos de relieve (27), por una parte,

---

sional del Funcionario público", brinda un estudio amplio sobre los deberes de los funcionarios y el significado de cada uno de ellos (Conferencia pronunciada en el Instituto "Luis Vives", Madrid, octubre de 1952).

(27) "Manual de Organización y Métodos: I. Funciones Directivas", Madrid, 1966, pág. 496-98.

que ha provocado una complejidad extraordinaria en la tramitación administrativa al implantar sucesivos controles y, por otra parte, ha sido causa de una gran lentitud en los procesos administrativos, al imponer la participación personal de todos los jefes de las unidades administrativas que intervienen en el respectivo procedimiento.

#### E) Relegar al funcionario a la condición de mero ejecutante

Por último, también hay que destacar, como nota característica, la de concebir al funcionario como simple ejecutante de las decisiones del político. Al considerarlo así, era evidente que no suscitaba especial cuidado su atención y tratamiento. En este sentido es digno de resaltarse cómo la literatura universal se ha ocupado en multitud de casos, del funcionario como tipo humano intrascendente e incluso frustrado; lo que permitía convertirle en protagonista, tanto en el sainete como en el drama, desempañando siempre un papel secundario. Así es difícil hallar textos en los que el héroe o el personaje principal desempeñase funciones públicas, salvo cuando el ejercicio de las mismas se lleva a cabo en forma irregular o ilícita. Este planteamiento lo que nos advierte es que, de ordinario, el funcionario no ha tenido un gran prestigio social, y como consecuencia, su figura no resultaba atractiva para los posibles lectores (28).

Por otra parte, se puede afirmar igualmente, que hasta fecha reciente, no se ha reconocido al funcionario como pieza clave en el funcionamiento de la Administración y así, al estudiar ésta han sido siempre objeto de preferente análisis sus aspectos orgánicos y funcionales, y sólo en un segundo plano, se ha prestado atención al funcionario, pero incluso en tales supuestos considerándolo como un medio, el rango igual que los otros de carácter material. Quizá esta afirmación pueda parecer inexacta, pero basta examinar los textos jurídico-administrativos clásicos, para comprobar que no lo es tanto, ya que de ordinario, los aspectos organicofuncionales o han agotado la atención, o al menos han tenido la preferente.

---

(28) El Profesor Jordana de Pozas en su trabajo "Humorismo y Administración" (publicado en el libro homenaje al Profesor José María Pi y Suñer, Barcelona, 1960), reseña muchos ejemplos de esta tendencia, al reproducir seleccionados textos literarios.

Por su parte, el Profesor García-Trevijano, se expresa en términos similares a los nuestros (Vid: Obra citada, pág.197).

Por último, como pone de relieve Hector Giorgi, "la concepción de la Administración como una función meramente ejecutiva o mecánica, desprovista de todo contenido innovador, ha sido la principal responsable del descuido en la preparación y educación del funcionario público. Consideraba al agente público, aun el que integra la alta burocracia, como a un simple ejecutor de órdenes y medidas elaboradas por los órganos políticos" (29).

#### 4. Tendencias actuales

Estimamos que una de las interpretaciones más completas y sintéticas de la panorámica actual de la Función Pública nos la brindan Mosher y Cimmino (30), cuando afirman que en la Dirección de Personal en la Administración Pública, confluyen cuatro corrientes distintas, las que, en nuestra opinión, provocan muy diversas consecuencias (31):

1ª. La que propugna la independencia del funcionario de las ingerencias políticas, según la cual, incumbe a la Dirección de --

---

(29) "La Nueva Administración Pública", Montevideo, 1965, pág. 185.

(30) Obra citada, pág. 458-59.

(31) El Profesor Royo-Villanova en 1950 afirmó: "La Administración -- para atraer a las personas de mérito y valía, deberá hacer tres cosas: primero, ofrecer a los aspirantes una buena carrera, una retribución suficiente y una situación estable. Sólo así se rodearía a la Función Pública de una consideración social que anime a las personas de calidad intelectual a desear y conseguir -- los puestos públicos. De otra suerte, sólo los solicitarán los incapaces, los mediocres o los fracasados. Segundo, cuidar de la formación de los futuros funcionarios y tercero, establecer un buen sistema de selección, que asegure en lo posible, la designación de los más aptos". ("La formación de los funcionarios públicos", publicado en la "Revista de Administración Pública", nº 2, de 1950).

Estimamos que en el párrafo reproducido se sintetiza la problemática actual de la Función Pública, por lo que merece ser tenido en cuenta, pues veinte años después sigue estando vigente.

Personal la misión de proteger a los funcionarios de toda forma de nepotismo político.

Esta tendencia, al pretender convertir fundamentalmente a la Dirección de Personal en órgano de defensa de los funcionarios ante los políticos, le resta en la práctica sus mayores posibilidades de acción, por cuanto la misma entraña adoptar una postura unilateral frente a aquéllos; los que reaccionan, en muchos casos, adoptando, por principio, una actitud contraria a las propuestas que formula dicha Dirección de Personal, con lo cual se convierte frecuentemente en órgano de simple gestión; quedando imposibilitada, de hecho, tanto para asumir el pretendido cometido de defensa del personal, cuanto para ejercer una influencia favorable a éste, en las decisiones de los políticos. Esta interpretación no significa que la Dirección de Personal no deba tratar de proteger, en los casos que proceda, a los funcionarios; implica que debe actuar con exquisito tacto para no provocar la citada reacción.

2ª. La dirigida a reivindicar el profesionalismo del empleo público, que atribuye a la Dirección de Personal la misión de escoger las mejores técnicas, para la ejecución eficiente y eficaz de las funciones relativas al personal.

Ahora bien, esta corriente estimamos que demanda realmente, más que acierto en la elección de las técnicas a utilizar por la Dirección de Personal; acierto en la aplicación de las técnicas empleadas. En efecto, en la realidad, la Dirección de Personal encontrará en muchos casos grandes dificultades en la elección de nuevos procedimientos, por la natural resistencia al cambio por parte de algunos políticos, sobre todo, cuando puedan pensar que con tales procedimientos es posible que disminuya su influencia en la gestión del régimen de personal. De aquí el que será necesario que la Dirección de Personal pueda demostrar con hechos y realizaciones la eficacia de los métodos aplicados; y así, mediante estas sucesivas experiencias ir progresivamente operando transformaciones que cuenten, si no con la expresa aceptación inicial del político, sí al menos con su aquiescencia tácita. Por cuanto, hay que tener presente que, si no se logra tal situación, esta segunda corriente propugnada limitará también considerablemente las posibilidades de acción de la Dirección de personal.

3ª. La que considera el empleo público desde el punto de vista de la actividad directiva y de las exigencias de ésta; que concibe a la Dirección de Personal como la suma de funciones dirigidas a conferir a todas las decisiones y operaciones concernientes al personal la máxima correspondencia con las exigencias de la función directiva, — que es como decir la mayor adecuación y solicitud a las directrices — de la política administrativa.

Esta corriente es indudablemente la más ambiciosa de todas -- las observadas y, como consecuencia, es la que más cuestiones plantea en la práctica, ya que requiere para llevarse a cabo una clara y terminante delimitación de atribuciones y un equilibrio en el ejercicio de las mismas para lograr un ensamblaje adecuado entre las atribuciones de los órganos operativos y las de la Dirección de Personal. Equilibrio que ha de basarse, como cuestión de principio, en el reconocimiento y aceptación del carácter asesor y de asistencia que incumbe a dicha Dirección. En otro caso, si ésta pretende inmiscuirse en las -- prerrogativas propias de los distintos Servicios, el resultado será -- un antagonismo perjudicial para todos y, en especial, para la Dirección de Personal, que se encontrará en una difícil situación de aislamiento.

En definitiva, esta corriente suscita el problema, cada día -- más complejo, de las relaciones entre la Dirección de Personal y las restantes dependencias y servicios funcionales, que van progresivamente desarrollándose y, como consecuencia, adquiriendo mayor volumen. -- Por otra parte, la Dirección de Personal, a medida que se estructura en forma más completa, pretende tener una mayor intervención en la -- gestión del personal; con lo cual surge, o puede surgir, un enfrentamiento entre dos fuerzas contrarias: centrífuga de los servicios y -- centrípeta de la Dirección de Personal. De aquí lo necesario que resulta el conseguir su armonización, que no sólo evite dicho enfrentamiento, sino que logre convertirlas en fuerzas concurrentes. Podríamos en este sentido afirmar, que uno de los principales retos a los que ha -- de dar adecuada respuesta el Director de Personal, es el de conciliar ambas posiciones, y alcanzar una coordinación eficiente. Para la consecución de este objetivo, le serán de gran utilidad tener presentes las directrices que con carácter general para los órganos "staff", sugiere C. Richman y que a continuación sintetizamos:

I. Hay que contar principalmente con los directivos, pues éstos no sólo pueden hacer excelentes contribuciones, sino que no se puede ignorar que son ellos los que tienen en sus manos el poder.

II. Hay que dejar que sea el directivo quien tome las decisiones, pues los miembros del "staff" sólo pueden ayudarle a mejorarse a sí mismo, para desempeñar mejor su trabajo. Tratar de tomar decisiones en lugar del directivo significa hacerle dependiente e impedir su desarrollo.

III. Atenerse a las decisiones del directivo, es decir, -- hay que evitar que existan por una parte recomendaciones de éste y -- por otra del órgano "staff".

IV. Mantenerse en último término, o sea, no hay que buscar reconocimiento personal por los esfuerzos e ideas realizadas. En otro caso, sólo serviría para anular las buenas relaciones entre el -- especialista y los directivos.

V. Aceptar que se es un extraño, es decir, hay que ser -- siempre amable y simpático, sin olvidarse que en el trabajo del "staff" no cabe la posibilidad de ser "uno más" entre los directivos. Puede -- añadirse que el ser un extraño libera a aquél, hasta cierto punto, -- de sospechas de favoritismo, prejuicio o intervención en políticas -- particulares.

VI. Respetar las relaciones confidenciales: no hay que -- ahorrar ningún esfuerzo para mantener confidencial todo lo que pueda parecer una confidencia.

VII. Dejar que los directivos ensayen las cosas por sí -- mismos. No hay que creer que no puede hacerse nada que tenga relación con el trabajo de staff, sin la participación del especialista. Más -- tarde, puede presentarse la oportunidad de ayudar al perfeccionamiento de algo que los directivos intentaron por sí mismos.

VIII. Actuar siempre con la actitud propia del "staff". -- Hay que mantener la flexibilidad al trabajar con los directivos. O -- sea, tratar de hacer el trabajo de "staff" significativo, comprensible y aceptable para los directivos y mandos medios.

IX. Mantenerse a un lado, para evitar interferencias en las operaciones y relaciones de los directivos.

X. Recordar que son las pequeñas cosas las que cuentan. - Son las pequeñas cosas que el especialista hace, dice y sugiere, las que determinan la impresión que produce en los directivos.

Por encima de todo, recordar que alguna gente no cambia jamás. No se puede esperar hacer milagros. Hay que aceptar el hecho de que la mayoría de la gente necesita mucho tiempo para cambiar de actitudes y comportamiento (32).

Estimamos que en las anteriores directrices puede encontrar la Dirección de Personal apropiadas pautas de conducta en su relación con los restantes servicios, para lograr la necesaria armonía y colaboración.

4ª. La que se propone el mejoramiento de las condiciones morales y materiales de los empleados públicos; que concibe a la Dirección de Personal como la actividad dirigida a garantizar el bienestar del individuo perteneciente a las carreras administrativas.

Esta última corriente, puede conseguir metas satisfactorias siempre que la Dirección de Personal actúe con mesura y con un auténtico interés en pro del personal. Los principales peligros con los que ha de enfrentarse son: con respecto a dicho personal, por un lado, que se exceda en su labor y, como consecuencia, le trate o pretenda tratarle como si fuese menor de edad, provocando su reacción negativa, y al mismo tiempo, el rechazo de sus servicios y, por otro, que no cumpla su cometido de atenderles debidamente, con lo cual también puede suscitar su malestar y disgusto. En cuanto a la Superioridad, puede suceder que, o bien ésta secunde las propuestas de la Dirección de Personal, o bien que las desestime, según cual sean los resultados que se hayan conseguido con anterioridad; de aquí el que sea precisa por parte de dicha Dirección de una actitud prudente y eficaz que permita poner de relieve las consecuencias beneficiosas de todo tipo de las medidas de este orden.

---

(32) "El Staff. Cómo progresar y reorganizar". Madrid, 1969, página 169-171.



A este respecto, hay que tener presente, como pone de manifiesto el Profesor Sigüán, que "el fin concreto que pretenden las "relaciones humanas" dentro de la Administración, es el conseguir la mayor participación posible de sus empleados en los objetivos de la misma. Los empleados con su trabajo persiguen determinados objetivos, — los que con variantes en cuanto a su intensidad, son:

- Satisfacción de sus necesidades inmediatas (retribución, nivel de vida, etc.) o posibles (seguridad, etc.).

- Realización personal: satisfacción en la actividad, creación, etc.

- Prestigio social: reconocimiento por los demás de la importancia de su labor.

Si el trabajo —concluye— permite al hombre alcanzar los objetivos buscados, su conducta será satisfactoria. Si, por el contrario, el hombre no alcanza estos objetivos, o bien los sustituirá por — — — otros, o lo que es peor, se frustrará, su conducta será negativa, resentida, inútil para el mismo y para la sociedad. A evitar esto tienden las "relaciones humanas" (33).

En conclusión, esta corriente va adquiriendo cada vez más importancia, a medida que se presta más atención a los aspectos psico—sociológicos del funcionario (34).

##### 5. Caracterización de la Función Pública actual

El examen de los distintos ordenamientos jurídicos y de la — doctrina al respecto, nos permite afirmar que la Función Pública se — caracteriza, en la mayoría de los países desarrollados, en el momento

---

(33) "El Factor Humano en la Administración". Explicaciones en los — cursos de la E.N.A.P.

(34) Una interpretación original, diferente y en cierto grado discrepante de la habitual, nos la ofrece P.F. Drucker en su obra "El Ejecutivo Eficiente". B. Aires, 1969, pág. 73-80.

presente, por las siguientes notas (35):

- Sistema de carrera
- Estructuración sobre la base del mérito
- Unificación del régimen de personal
- Simbiosis de los sistemas objetivos y subjetivos de estructuración del personal.
- Creación de un órgano central de personal
- Implantación de técnicas de dirección de personal
- Consideración de los aspectos psico-sociológicos.

Por otra parte, como afirma F. Meyers, "la Función pública — tiene que afrontar una serie de obstáculos que son, sin duda, comunes a las Administraciones de los países desarrollados. No puede competir

- 
- (35) Sin pretensiones exhaustivas y simplemente con fines informativos, se reseñan algunos trabajos que pueden contribuir al conocimiento del régimen de la Función Pública en los siguientes países:
- Alemania Occidental: Moro Serrano, S.: "La Ley Alemana de funcionarios federales" ("R.A.P." nº 22, 1957); Nieto García: "La condición política de los funcionarios federales en Alemania Occidental" ("R.A.P." nº 30, 1959); "La nueva Ley de funcionarios en el Estado alemán de Baja Sajonia" ("R.A.P." nº 34, 1961); Carl H. - Ule: "La Función Pública en Alemania" ("D.A." nº 115-16).
- Alemania Oriental: Nieto García: "Régimen de funcionarios en la República Democrática Alemana" ("R.A.P." nº 39, 1962).
- Estados Unidos: John W. Macy: "Problemas actuales de la Administración Pública en los Estados Unidos. Hay límites para todo". - ("D.A." nº 100).
- Francia: J. Rivero: "Problemas actuales de la Administración Pública Francesa" ("D.A." nº 100); F. Gazier: "Problemática de la función pública francesa" ("D.A." nº 121) y "Los problemas de estatuto, gestión y retribución en la Función Pública de Francia". ("D.A." nº 123); y De la Vallina y Velarde: "El nuevo Estatuto — francés de funcionarios" ("R.A.P." nº 39, 1962).
- Inglaterra: Laso Vallejo: "La Función Pública en Inglaterra", Madrid 1965 y "Moderna estructuración de la función pública inglesa" ("D.A." nº 128).

con los sueldos que el sector privado puede ofrecer a los elementos valiosos o a los especialistas destacados en un largo período de prosperidad económica. Se asiste, gracias a la extensión y a la democratización de la enseñanza, a un progresivo agotamiento de los recursos de mano de obra para los puestos subalternos: los mejores elementos prosiguen sus estudios. Y, al mismo tiempo, presiones sociales obligan a abrir carreras de promoción para los de menor valía que han tenido que aceptarse. Prisionera de un régimen de Derecho Público, fundado sobre la igualdad de los ciudadanos y enmarcado por fastidiosos procedimientos formales, la Función Pública no puede recurrir a métodos dúctiles y variados que se adapten a las circunstancias cambiantes. Por otra parte, este régimen le impone atribuir ciertas prioridades a determinadas categorías de funcionarios: mutilados de guerra, etc." (36).

A) Estructuración de la Función Pública sobre la base del sistema de carrera

La primera característica suele ser la de organizar la función pública sobre la base del sistema de carrera (37), garantizando la permanencia del funcionario en el servicio. La inamovilidad es ya una conquista generalizada, de derecho, o al menos de hecho. Si bien hay que destacar una tendencia incipiente propicia a la movilidad, -- fundamentada en la necesidad aducida por los políticos de contar con cierta libertad para reclutar personal especializado en ramas determinadas. Necesidad que si bien en algunos casos puede estar justificada, en otros no tiene otra explicación que el desecho del político de - - -

---

(36) "Problemas actuales de la Administración Pública en Bélgica", -- "D.A." nº 100.

(37) Si se quiere atraer y retener a los aspirantes prometedores, si se pretende alcanzar un nivel de competencia, economizar la experiencia práctica acumulada, cultivar un sentido de responsabilidad, afirma F. Morstein Marx, la burocracia tiene que ser algo más que un sitio para ganarse la vida y que se abandona por otro mejor cuando surja la oportunidad. Tiene que haber una fuerte estabilidad de empleo. La estabilidad aumenta a medida que la burocracia se basa en una carrera (Obra citada, pág. 90).

disponer de libertad, cuanto más amplia mejor, según él piensa, pues estima que si no se rodea de personas de su absoluta confianza, sus posibilidades de acción quedan grandemente limitadas.

De las diversas interpretaciones formuladas con respecto al significado del sistema de carrera (38), estimamos como más completa, la de Mosher y Cimmino, según los cuales, el citado sistema presenta, a su vez, las siguientes notas características:

1a. Profesionalismo, pues si bien para algunos empleos no es difícil ciertamente hablar de profesión, como, por ejemplo, en el caso del personal docente; otros en cambio, constituyen sectores especializados de profesiones. Y así se suele manifestar por los funcionarios una tendencia a considerar su carrera como una profesión, pretendiendo su reconocimiento dentro y fuera de la organización administrativa pública.

2a. Sentido de pertenencia, es decir, un manifiesto grado de afección de los empleados en servicio a la carrera y a la organización a la que dependen. Sentimiento que va acompañado con el de identificación y de lealtad con la organización, que explican junto con la nota anterior, los sacrificios que están dispuestos a hacer en el cumplimiento de las respectivas tareas.

3a. Relevancia al "status" personal, que se manifiesta en la importancia atribuida a la estabilidad y permanencia, que se convierten en una nota de prestigio dentro de los servidores públicos. Y así se suele diferenciar a los que son de plantilla, con respecto a los que simplemente son contratados.

4a. Necesidad de una programación más cuidada y previsor

---

(38) En términos de continuidad, lealtad y estabilidad, una carrera cerrada presenta muchas ventajas, afirma John W. Mancy. Por carrera cerrada entiendo un sistema en que la gran mayoría de los empleados entran en la Administración en su juventud y permanecen en ella a lo largo de sus carreras, más aún, que prácticamente no existe admisión de empleados a mitad de carrera ("Artículo citado").

El Profesor García-Trevijano analiza las ventajas e inconvenientes del sistema (Vid:Obra citada, pág.79-81).

respecto al personal necesario, con objeto de asignar a cada puesto a aquel funcionario que por su formación y adiestramiento puede desempeñar mejor sus cometidos.

5ª. Tendencia a garantizar la permanencia en el empleo, contrarrestando los alicientes exteriores o interiores para abandonarlo.

En conclusión, estiman los citados autores, todas estas notas determinan algunos de los caracteres distintivos del sistema de carrera:

1º. El comienzo del servicio en la juventud, con exclusión casi general, de la admisión de personas que hayan superado los límites máximos de edad, y un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes de ingreso, con un particular énfasis conferido al período de prueba.

2º. La garantía de estabilidad en el empleo y de ascensos después de superar positivamente dicho período; y una promoción por grados, basada sobre el mérito comparativo, la antigüedad y la valoración del servicio prestado y unas mejoras económicas progresivas (39).

3º. Programas concretos de formación y adiestramiento.

4º. Beneficios accesorios, como el tratamiento de jubilación con la consiguiente pensión.

5º. Una disciplina interna bastante rigurosa (40).

Por su parte, un experto tan acreditado como James R. Watson, destaca la nota de la profesionalidad delimitándola en sus justos términos, cuando afirma que "la política de personal ha de estar basada en un sistema de funcionariado profesional. Cuando la Administración

---

(39) R. Martín Mateo en su estudio "La inamovilidad de los funcionarios públicos", examina ampliamente la problemática de la misma. ("R.A.P." nº 51, 1966).

(40) Obra citada, pág. 498-500.

reconoce la importancia de tal sistema y formula una política básica, los problemas fundamentales de la gestión de personal, selección, formación, premios y disciplina, pueden ser estudiados y resueltos en una adecuada perspectiva. Es evidente que la profesionalidad por sí sola no garantiza una eficiencia elevada. Para muchos la profesionalidad se identifica con la seguridad de empleo. Es, sin duda, lógico y práctico que el funcionario otorgue la máxima importancia a la categoría social y a la seguridad de empleo, pero dicha seguridad no puede ser considerada como un fin en sí misma. El asegurar al individuo un trato equitativo en su carrera es un medio para desarrollar al máximo las ventajas profesionales, pero no es una garantía absoluta contra la separación. Cuando la seguridad de empleo llega a ser más importante que la prestación eficiente de los servicios públicos, se convierte en un obstáculo para la Administración y, por consiguiente, la concepción de la carrera administrativa ha de ser revisada".(41)

B) Estructuración del sistema sobre la base del principio del mérito

El principio del mérito, como reconocen las Naciones Unidas, consiste en "la norma según la cual, el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a los grados superiores, sólo lo obtienen las personas que han demostrado su mérito y su capacidad sometiéndose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales. Si el mérito, la aptitud y el interés público son el único criterio para el ingreso y el ascenso en el servicio civil de carrera, claramente se deduce que ni la influencia política ni la particular han de tener ninguna intervención en ello. En realidad, cualquier intento por parte de un candidato o un funcionario de obtener algún trato preferente por influencia debe tener como consecuencia para él (y en muchos países lo tiene en efecto) su propia descalificación" (42).

En las ideas expuestas se sintetizan las características - -

---

(41) "Principios básicos de la Dirección de Personal en la Administración Pública". "D.A." nº 26.

(42) "Manual de Administración Pública". N. York, 1962, pág. 42-43.

definidoras del sistema del mérito, y que son las siguientes:

1ª. Igualdad de oportunidades para todos los que se encuentren en la misma situación y que reúnan idénticas condiciones, tanto para el acceso al servicio público, como para el ascenso dentro del mismo.

"En todo sistema democrático -afirma W. Jiménez Castro- llámese país, Estado o empresa privada, uno de los derechos ciudadanos más importantes es la igualdad de oportunidades para aspirar a trabajar en cualquier empresa, labor o tarea y para surgir a base de propio esfuerzo. La igualdad de oportunidades referida a la Administración de personal, es la base filosófica sobre la que se establece el sistema del mérito, a través del cual la selección, los ascensos, la retribución y otros elementos administrativos, son hechos fundamentalmente tomando en cuenta las cualidades de los empleados y no por simpatías personales y ofreciendo posibilidades indiscriminadas para aspirar a posiciones o para devengar remuneraciones acordes con el trabajo efectuado" (43).

Merece destacarse también el hecho, no siempre tenido en cuenta, y puesto de manifiesto registralmente por G. Ardant, de la influencia que ejerce el régimen retributivo en orden al principio que estamos examinando, y así afirma que "la burguesía en la reducción del nivel de las remuneraciones vio, no sin razón -aunque con una visión demasiado corta- un medio de asegurarse el monopolio de los empleos al mismo tiempo que una interpenetración entre la función pública y los asuntos privados" (44). Es decir, que el establecimiento de niveles retributivos bajos en el sector público no sólo produce una serie de efectos negativos a posteriori, sino que, además, y esto es más importante, los provoca también a priori, en cuanto impide de hecho el acceso a aquellos que sólo cuentan con los recursos económicos procedentes de su trabajo, y si éstos son insuficientes, entonces han de buscar otra procedencia y abandonan o no acuden al servicio público, el que de esta forma queda en manos de la burguesía, desapareciendo, de hecho, la igualdad de oportunidades, aunque formalmente

---

(43) "Introducción al estudio de la Teoría Administrativa", México, - 1963, pág. 272.

(44) Obra citada, pág. 172.

estó reconocida y proclamada.

2ª. Consideración exclusiva de los conocimientos, aptitudes y experiencia de los candidatos, en orden tanto al acceso como al ascenso. Es decir, se valora sólo lo que saben, lo que pueden y lo que conocen, o al menos tal pretende el sistema implantado.

3ª. Eliminación de influencias tanto políticas como particulares, para el ingreso y promoción, proscribiendo todos los métodos con los que se pretenda coaccionar a los que tienen que decidir. Métodos que pueden adoptar multitud de modalidades; desde la presión directa, hasta la insinuación delicada, existen infinidad de métodos que pretenden influir, como consecuencia de concebir al sector público como patrimonio privado de ciertos grupos de personas que, bien por ocupar situaciones preeminentes en dicho sector o en el privado, consideran que una de sus prerrogativas materiales es la de "la influencia".

4ª. Establecimiento de procedimientos objetivos de valoración de los candidatos, tanto en el acceso como en el ascenso. Procedimientos que en ciertos casos su bondad es discutible, sobre todo teniendo en cuenta el objetivo perseguido de la igualdad de oportunidades. Tanto de los referentes al ingreso como al ascenso, nos ocuparemos en su momento. Ahora es suficiente con anticipar, que en muchos supuestos, la igualdad de oportunidades se respeta formalmente, pero de hecho se quebranta.

5ª. Eliminación absoluta de la discrecionalidad en el ingreso y reducción máxima en el ascenso, por parte de los órganos decisores, que han de actuar con la mayor objetividad y de acuerdo con la normativa establecida.

Las ventajas que el sistema del mérito reporta al servicio civil, son en opinión de P. Muñoz Amato, las siguientes:

"1ª. Tiende a que la actividad del Gobierno se oriente — por encima de las divisiones partidistas, con miras de largo plazo, — hacia el servicio de los intereses o ideales más significativos para toda la comunidad.



2ª. Busca el talento dondequiera que se encuentra, sin -- exclusiones por motivos irrelevantes.

3ª. Ofrece garantías de continuidad y de reconocimiento -- del mérito, estimulando así a las personas idóneas y facilitando su -- dedicación a la carrera profesional de la Administración Pública.

4ª. Todas las anteriores condiciones tienden a desarrollar las normas, actitudes y prácticas de un profesionalismo beneficioso -- a la eficiencia de la Administración Pública. Contrasta las tendencias a abusar de la autoridad para fines personales o de favoritismo parti -- dista. Según hay el riesgo de que la profesionalización conduzca a un burocratismo de privilegios, así también es muy real la alternativa -- de que ella sirva para enaltecer la calidad de los servicios públi -- cos" (45).

Por último, merece destacarse igualmente como hecho importan -- te la transformación operada, a través del tiempo, en el citado prin -- cipio; en una etapa inicial su motivación era de signo negativo, es -- decir, se pretendía con él fundamentalmente combatir el favoritismo -- a que podía dar lugar la discrecionalidad absoluta en el nombramiento inicial y en el posterior. Se perseguía, pues, poner un límite y una muralla a las influencias. Frente a tal postura, los defensores de la discrecionalidad trataron de fundamentarla, precisamente, en la efica -- cia buscada, y así se alegó, que al tener libertad de selección y de promoción, se podría elegir en cada caso al candidato más idóneo. Pos -- teriormente y como reacción a esta última tesis, se produjo el pase a la segunda etapa, de signo positivo, en la que la motivación del prin -- cipio no es ya tanto eliminar el favoritismo, cuanto el elegir al más capaz, ya sea inicialmente, ya sea durante el transcurso de la vida -- profesional.

#### C) Unificación del régimen de la Función Pública en cada país

Unificación que se lleva a cabo mediante la aplicación de un criterio unitario, válido para todo el régimen, cualquiera que sea la

---

(45) "Introducción a la Administración Pública: II. Relaciones Humanas y Administración de Personal", México, 1957, pág. 93-94.

esfera a la que sirva. Es decir, implantación bien de un Estatuto general único para todos los funcionarios, bien aprobación de distintos Estatutos adaptados a las peculiaridades de cada esfera, pero respondiendo a unos mismos principios. A este respecto, el Profesor Jordana de Pozas afirma que, "una de las innovaciones más significativas que han aparecido recientemente en las obras y disposiciones concernientes a los funcionarios públicos, es el uso de una sola palabra que englobe a todos ellos o a la actividad común en la que participan. Han surgido así las denominaciones "Personal de la Administración", o -- bien "Función Pública". La nueva realidad, que así se trata de bautizar, consiste en el descubrimiento de que existen principios, técnicas, problemas y métodos referentes al conjunto, cada día mayor, y -- más complejo, de personas físicas que prestan servicios retribuidos a la Administración Pública, y de que la suma objetiva de tales cuestiones, doctrinas y métodos es una de las más importantes materias sobre las que ha de ejercerse la nueva tarea con el mismo carácter único y especializado que se reconoce al objeto señalado" (46).

Frente a esa concepción unitaria, generalmente aceptada, -- Bernard Gournay se plantea el interrogante de ¿es conveniente que una política de conjunto defina y sea aplicable a todo el personal del Estado?, es decir, hay que decidir si es preferible tender a la unidad de principios y de métodos, o si es mejor dejar libertad a los responsables de las grandes Dependencias públicas con respecto al régimen de personal. Parece --añade-- que la solución correcta es la primera, -- pero no obstante, la realidad pone de relieve que entre el personal público existen grandes diferencias de situaciones que dificultan tal unidad. Pese a estas diferencias, su incidencia en el régimen retributivo impone una cierta unidad en la política de personal (47).

En nuestra opinión, aun reconociendo la importancia de hecho que tiene la diversidad de situaciones, creemos que éstas lo único -- que imponen es una regulación flexible y adaptada a las mismas, pero siempre respondiendo a unos principios generales uniformes, válidos --

---

(46) Discurso de Defensa del Proyecto de Ley de Bases, ante las Cortes, en julio de 1963.

(47) "Introduction a la Science Administrative", París, 1966, páginas 25-28.

La trascendencia del Estatuto de la Función Pública, la destaca el Profesor García-Trevijano (Vid:Obra citada, pág.83-91).

para dichas heterogeneas situaciones; en las que, por otra parte, se puede observar que se está operando un fenómeno de uniformidad, como consecuencia de la acción de los medios de comunicación social, y como resultado de la similitud de los problemas con que hay que enfrentarse. Estimamos que la unidad de criterios y principios es incuestionable, si bien sea conveniente la flexibilidad en su aplicación, para que ésta pueda adaptarse a las diversas situaciones. Postular la diversidad de criterios y principios es tanto como fomentar la discriminación y la parcialidad y como crear situaciones injustas, que no resultan aceptables por muy justificadas que puedan ser.

Una cuestión íntimamente relacionada con la unificación, o mejor dicho, una proyección de ésta es la llamada "programación de efectivos", la que como advierte A. Gutiérrez Refón, "en un sentido amplio puede referirse a todas las facetas de la Administración de Personal: determinación de necesidades, definición del marco reglamentario, reclutamiento, selección, formación, provisión de puestos, fijación de condiciones de trabajo, retribución y asistencia social o establecimiento de órganos adecuados de gestión. De hecho, ninguno de estos aspectos puede enfocarse de manera aislada. Cada uno de ellos influye de modo importante sobre los demás y contribuye a condicionar el número y clases de las personas de que va a disponer la Administración. Y al mismo tiempo, es evidente que todas estas operaciones son susceptibles de estudio sistemático y pueden desarrollarse más racionalmente en cuanto su planteamiento, decisión y ejecución se ajusten a un plan preciso. En un sentido más estricto, es la organización racional de la actividad encaminada a obtener el personal necesario para el ejercicio de las funciones administrativas. Desde este punto de vista, — programación de efectivos equivale a previsión de necesidades y programación del reclutamiento. Engloba toda la actividad encaminada a determinar cuantas personas y de qué características debe reclutar la Administración, cómo, cuándo y en qué condiciones ha de hacerse este reclutamiento" (48).

La programación de efectivos, como en su momento anticipamos, debe ser, precisamente, una de las funciones típicas de la Dirección de Personal, y una de las notas esenciales para caracterizarla como —

---

(48) "La Programación de Efectivos", "D.A." nº 127.

tal y no como simple Administración de Personal. En una consideración teórica del problema, la solución es sencilla. Es decir, es necesario, indispensable, llevar a cabo dicha programación. Ahora bien, contemplado desde la realidad es sumamente difícil llevarla a cabo, no ya -- en el sentido amplio que distingue Gutiérrez Refón, ni siquiera en el sentido estricto, pues surgen una serie de obstáculos que impiden su aplicación, si bien de ordinario éstos no se opongan a su formulación. La raíz de tales obstáculos se halla en la propia esencia de la programación, en cuanto pone un límite a la improvisación, a la arbitrariedad y a la presión interesada, por cuanto el reclutamiento se lleva a cabo en el momento apropiado y con sujeción a las normas previstas. De aquí el que, repetimos, se pueda observar en las distintas Administraciones Públicas múltiples escollos que hacen naufragar a tan necesaria ordenación (49).

D) Simbiosis de los sistemas subjetivos y objetivos de estructuración del personal

En la estructuración del personal se observa la existencia de dos corrientes de aproximación: una que tiende a organizar la carrera sobre la base objetiva de los puestos de trabajo y otra, sobre los -- Cuerpos de Funcionarios. Ambas persiguen un mismo objetivo: lograr -- una sistematización de la Función Pública, partiendo de situaciones -- muy diferentes: la primera pretende transformar unificando la estructura tradicional de puestos de trabajo; la segunda desea abandonar el régimen subjetivo de Cuerpos de Funcionarios. La síntesis de ambas, -- parece que tiene más porvenir; estructuración básica de los puestos -- de trabajo, y su adscripción posterior a los distintos Cuerpos.

Nos encontramos, por tanto, que mientras los sistemas tradicionales de puesto de trabajo, tal por ejemplo, el norteamericano, evoluciona hacia la configuración de Cuerpos; los sistemas de Cuerpos: --

---

(49) Las dificultades que entraña llevar a cabo la programación de -- efectivos, las pone de manifiesto refiriéndose a la realidad -- francesa, Marceau Long, en su estudio "Elementos de una política de previsión de efectivos en la Función Pública" ("D.A." nº 100) Estimamos que tales obstáculos, quizá incrementados, existen también en nuestra Patria.

inglés, francés, español, etc., tienden hacia un régimen de puestos, si bien limitado. De aquí el que destaquemos esa simbiosis, que consiste en organizar Cuerpos y después basarlos sobre una estructura de puestos (50).

En opinión de Hernández Sampelayo, esta corriente de aproximación se debe a que, tanto en Europa como en América, se han aplicado los respectivos sistemas en sus formas más puras, lo que supone un inconveniente de rigidez, que tiende a ceder, pero también se ha ido — acercando por evolución interna de sus ideas en orden a la Administración y al funcionario. En Europa cada vez tiene más adeptos la idea — de la Administración-empresa; en América cada vez tiene el funcionario mayor prestigio y se está dejando de ver en él sólo al especialista, como antaño, para considerarlo como el que ejerce una función social diferente y de superior calidad (51).

#### E) Creación de un órgano central de personal

En la mayoría de los sistemas vigentes se observa la existencia de un órgano central de personal encargado de la dirección de la Función Pública; el que en unos casos asume realmente dicha dirección

- 
- (50) Imperan hoy en día —advierde F. Nigro— dos tipos de sistemas de clasificación. En los Estados Unidos y en ciertos países como el Canadá, Puerto Rico, Panamá y Costa Rica, los puestos de trabajo son clasificados de acuerdo con sus tareas y responsabilidades.— Este sistema se conoce lógicamente, con el nombre de clasificación de tareas. En Europa Occidental, principalmente en Inglaterra, Francia y Alemania, se sigue el concepto de clasificación — por categorías personales. Este concepto implica una agrupación de los puestos de trabajo en unas categorías poco precisas, en función de las condiciones de formación y experiencia y, en general, de las características personales de quienes los desempeñan. Esta distinción es importante, pues existen algunos indicios de una probable adopción del segundo sistema por los Estados Unidos, cuando menos para el personal de niveles superiores (pág. 141).
- (51) Discurso inaugural del I Coloquio Internacional de Clasificación de Puestos de Trabajo, Madrid, 1964.

y que, en otros, los más, desempeña sólo la impulsión, coordinación y control de la misma (52).

El Profesor De la Vallina ha puesto de manifiesto cómo "en la hora actual aparece clara la necesidad de centralizar las cuestiones referentes al funcionariado a través de un organismo encargado de elaborar una política uniforme de la función pública y, en todo caso, — coordinar las medidas referentes a personal. La complejidad e importancia que las cuestiones de personal adquieren en la Administración Pública moderna, exigen un órgano encargado directamente de la regulación de las mismas, con una competencia general, a fin de que se haga de manera justa y equitativa. Las exigencias técnicas de la Administración moderna no permiten que cada Ministro o Jefe de Servicio reclute y regule a su agrado su propio personal. No basta ya la simple existencia de un Estatuto general, por muy perfecto que sea, si se carece del órgano encargado de su recto cumplimiento" (53).

Ahora bien, este órgano central suele tener una diversidad de cometidos, como pone de relieve el Profesor Garrido Falla, cuando — afirma que, no todos los organismos con competencia en materia de personal, que configura el Derecho comparado, tienen el mismo tipo de — atribuciones. Y así estima que el examen de los más importantes, hace pensar en la existencia de los siguientes tipos de organización: un — primer grupo, que comprende a los organismos con funciones preferentemente consultivas y de asesoramiento, en el que se pueden incluir, — entre otros, al Consejo Superior de la Función Pública de Francia; al Consejo Superior de Administración Pública en Italia, y a la Comisión de Personal de la República Federal Alemana. Un segundo grupo, que — comprende a los Organismos con funciones de selección de personal, — ejemplo del mismo es la "Civil Service Commission" británica; y un tercer grupo que incluye a organismos con funciones reglamentarias y — ejecutivas, tales como la Dirección General de Administración y de la

---

(52) Vid. la tesis contraria a tal centralización, en Otto Nass: "Reforma administrativa y Ciencia de la Administración", Madrid, — 1964, pág. 154 y ss. Tesis que tiene un gran interés por cuanto representa un punto de vista opuesto a la opinión generalizada.

(53) "La Dirección de la Función Pública. Su competencia". "D.A.", — nº 23.

Función Pública en Francia; el Ministerio del Interior y de la Función Pública en Bélgica; la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos y la Comisión del Servicio Civil de Canadá (54).

En consecuencia, se puede comprobar que existe una gran variedad en sus funciones, si bien se puede observar también que su tendencia natural es a asumir progresivamente facultades resolutivas, las tenga o no reconocidas formalmente.

F) Implantación de técnicas de Dirección de Personal

Característica destacada es también la de la implantación creciente de las técnicas modernas de dirección de personal, en orden, principalmente, de la selección, formación, promoción y retribución. Frente a los sistemas tradicionales basados en la obsesión por la garantía jurídica, se incorporan los métodos que persiguen en primer lugar la eficacia, sin perjuicios de dicha garantía. Especial atención se presta a la necesidad, cada vez más acusada, de un adiestramiento continuado del personal, para ponerlo en condiciones de desempeñar -- nuevos cometidos, conforme a las crecientes demandas sociales. Quizá la atención a esta necesidad de adiestramiento sea una de las notas más destacadas del momento presente y también uno de los principales problemas que tiene planteados la Función Pública actual, por cuanto la dinámica social y el constante progreso técnico requieren, cada vez en mayor grado, un personal competente y preparado para asumir -- los nuevos cometidos y funciones que tienen, día a día, una mayor complejidad tecnológica (55).

---

(54) "Estructura y funcionamiento de los Organos centrales en materia de personal". Ponencia presentada a la III Semana de Estudios sobre la Reforma administrativa, Madrid, 1963.

(55) Una política eficaz al servicio de la comunidad --ha puesto de relieve Carrero Blanco-- no es sólo la que se limita a la enunciación clara, concreta y terminante de adonde se va en los distintos aspectos que afectan a la vida de la nación, sino la que es capaz de convertir en realidades sus enunciados, y esto requiere que disponga del instrumento de la Administración. La política -- será tanto mejor no sólo cuanto más perfectos y deseables por todos sean sus enunciados, sino cuanto más eficaz sea el brazo --

Esta necesidad de un adiestramiento continuado, responde, por otra parte, a la tendencia social a la educación permanente, como un requerimiento de la época presente. Tendencia que se manifiesta, no sólo en las diversas actuaciones profesionales que se ven obligadas a un constante estudio para estar al día, sino que se refleja incluso en los sistemas educativos modernos. Ejemplo de esta aspiración lo tenemos en uno de los propósitos del Proyecto de Ley General de Educación española, cual es el de la educación permanente.

#### G) Consideración de los aspectos psico-sociológicos

Como última nota característica, podemos mencionar también la de la atención, cada vez mayor, a los aspectos humanos de los funcionarios, mediante los adecuados métodos psicológicos y el establecimiento de servicios asistenciales; con todos ellos se persigue no sólo un tratamiento y consideración más acordes con la naturaleza humana de los funcionarios, sino también una satisfacción apropiada a sus necesidades materiales, de acuerdo con el llamado "Movimiento de las Relaciones Humanas" surgido en el campo privado y trasladado después a la esfera pública. "El núcleo de las relaciones humanas, afirma el

---

ejecutivo del Estado, que es la Administración. De poco servirían las más perfectas enunciaciones políticas, si el Estado no dispusiera de una Administración entusiasta, coherente, ágil y eficaz. Ahora bien, de poco valdrían también las leyes más perfectas de ordenación administrativa en sus aspectos orgánicos y de procedimiento, sin un eficaz equipo humano al servicio de la Administración, y por esto, en todas partes, uno de los aspectos fundamentales de la Reforma administrativa ha sido la modernización de la función pública. Todas las comisiones u organismos que en otros países se ocupan de la Reforma administrativa se han tenido que enfrentar, como tema central, con éste del personal. El funcionario público es el elemento humano de la Administración, y la eficacia de ésta es función directa de la calidad de quienes la sirven. De aquí que, para mejorar esta calidad, la tendencia general en todas partes haya sido el aplicar a la Administración Pública las técnicas modernas de la organización sobre los problemas de selección, formación y estímulo del personal (Discurso de Defensa del Proyecto de Ley de Bases).



Profesor Peretti- está constituido por la necesidad de salvaguardar - la dignidad del hombre dentro del mecanismo de la sociedad. Todos los problemas del mando, de la formación, de la información y de las comunicaciones, están en contacto con aquéllas. Es decir, que las "relaciones humanas" se refieren, tanto a una actitud del espíritu, como a una serie de métodos prácticos y técnicas de mejora de las relaciones entre los individuos y los grupos, sean éstos empresas, oficinas o administraciones" (56).

De la tesis del Profesor Peretti merecen destacarse las dos ideas claves: la primera y principal, que las "relaciones humanas" -- son ante todo una actitud del espíritu; y la segunda, que son también un conjunto de métodos y de técnicas. Ahora bien, de nada sirven éstos y éstas por muy científicos que sean, si no responden a esa actitud del espíritu que ha de informar siempre su implantación y aplicación (57).

En definitiva, podemos sostener que en la Dirección de Personal se incorporan progresivamente métodos y procedimientos que, si -- bien constituyen verdaderas técnicas, su contenido tiene que ser fundamentalmente psicológico y sociológico, por cuanto responden a la -- exigencia de tratar adecuadamente las demandas de esta naturaleza que siente el funcionario. En este sentido, se ha afirmado que "los problemas de personal son elevadamente complejos. Es común decir que las

---

(56) "El Factor Humano en la Administración". Curso desarrollado en la E.N.A.P. en octubre de 1961.

(57) A este respecto, las Naciones Unidas declaran que "una buena Administración de Personal consiste en algo más que en una serie -- de reglamentaciones y procedimientos que, por muy perfectos que sean, pueden ser administrados automáticamente. Se requiere gran prudencia y tolerancia para aplicar los reglamentos en cualquier sistema que concierne principalmente a seres humanos. Pues las -- personas no pueden ser tratadas como las tarjetas de un fichero. Claro que todos los procedimientos técnicos que se emplean van -- encaminados a crear un sistema de equidad y justicia en el trato que hay que dar a los funcionarios y empleados de un servicio civil de carrera, pero el espíritu con que se apliquen los reglamentos es tan importante como la letra de los mismos" ("Manual -- de Administración Pública", pág. 66).

relaciones humanas ofrecen problemas de difícil solución. Los seres humanos presentan patrones muy diferentes. Difieren ampliamente en su temperamento, inteligencia, interés, habilidades, hábitos de trabajo y actitudes. Difieren en sus aspectos hereditarios y en su medio ambiente. Estas diferencias llevan a conflictos que son difíciles de ajustar bajo cualesquiera circunstancias y se vuelven más problemáticos cuando a la gente se la reúne para una situación de trabajo. Es función de la Administración de Personal tomar en cuenta las características y las conductas humanas, a modo de hacer una efectiva unidad de trabajo de la gente que tiene intereses y habilidades mezcladas. Esta no es una tarea pequeña y las técnicas están muy lejos de ser perfectas para lograr este fin. Sin embargo, es posible lograr una considerable mejoría al tratar de situaciones de trabajo, combinando el sentido común con ciertas técnicas de personal que han demostrado su valor" (58).

#### 6. Contenido de la Función Pública actual

Si quisiésemos concretar en un esquema que nos sirva de modelo, los puntos básicos de un sistema completo de personal, podríamos, siguiendo a F. Nigro, afirmar que debe comprender los siguientes aspectos básicos:

1º. Creación de una estructura de organización que lleve a la práctica las actividades integrantes de la función. Estructura en la cual estén claramente definidas las competencias de todos los que participan en la ejecución de dichas actividades.

2º. Una calificación de puestos de trabajo sistemática y flexible y el establecimiento de un sistema retributivo justo, que tenga en cuenta la poderosa competencia que ofrece el sector privado.

3º. Un sistema de reclutamiento bien concebido y la atracción de buenos aspirantes por medio de unas técnicas positivas y un buen sistema de selección, que permita el nombramiento de los aspirantes más aptos y su colocación en los puestos para cuyo desempeño estén más capacitados.

---

(58) "Técnica de la Administración Municipal", México, 1963, pág. 267-68.

4º. Unos cursos de formación dentro del servicio, que cubran todos los aspectos y que estén enderezados al mejoramiento de la pericia técnica de los funcionarios, a la elevación de su moral y a la preparación de los mismos para la promoción.

5º. Un plan satisfactorio de calificación periódica de la eficiencia de los funcionarios, al objeto de mejorar su rendimiento y de terminar cuáles sean los más competentes.

6º. Un sistema de promoción basado principalmente en los méritos de los aspirantes, con objeto de establecer un sistema de carrera merced al cual las personas capaces se sientan atraídas al servicio y, de acuerdo con su rendimiento, vayan subiendo la escala hasta llegar a los puestos de más elevada calificación.

7º. Esfuerzos constantes por mejorar la técnica de relaciones humanas de los mandos intermedios y, en general, porque se dedique la atención adecuada a los factores humanos.

8º. Un programa completo encaminado a mantener la moral y la disciplina del personal en un buen nivel (59).

En la enumeración precedente, estimamos que se contiene un programa completo de Dirección de Personal en la Administración Pública de nuestros días. De tal forma, que en nuestra opinión, nos brinda, como anticipamos, un esquema-tipo de los objetivos a alcanzar por -- aquélla; y un modelo para analizar cualquier sistema en concreto, y -- para poder valorarlo. O sea, que al observar un régimen determinado de personal, en la medida que se compruebe que estos aspectos han sido convertidos en realidad, podremos afirmar que tal sistema es -- correcto; y, a la inversa, en el grado que constituyen metas por alcanzar, tendremos que pensar que se halla poco desarrollado. Por otra -- parte, es manifiesto que no es suficiente con que la normativa legal los comprenda, es preciso además, que hayan sido aplicados en forma -- conveniente y de acuerdo con las propias peculiaridades (60).

---

(59) "Administración de Personal", Madrid, 1966, pág. 84-85.

(60) En términos similares a los de F. Nigro, se expresa H.G. Pope, -- cuando afirma que para que pueda decirse que existe un sistema --

## 7. La Función Pública del futuro

Si tenemos en cuenta los crecientes cambios que se operan en la realidad de nuestros días, debemos plantearnos el interrogante de

---

moderno y completo para la administración de personal, debe haber:

1º. Una declaración formal de la orientación del Gobierno con respecto a la administración de personal y a las normas y pautas generales que seguirá en dicha materia.

2º. Un plan de clasificación de puestos o cargos, que sea exacto, completo y actualizado. Este plan no constituye un fin en sí mismo, sino prerequisite para muchos de los otros elementos del sistema.

3º. Un plan sistemático de retribución para los funcionarios, empleados y trabajadores, con base en el principio de remuneración igual para trabajos iguales, pero también con reconocimiento de la calidad y duración de los servicios prestados por cada individuo.

4º. Nombramientos y ascensos hechos sobre la base del mérito, -- haciéndose esfuerzos positivos para atraer, seleccionar y retener en el servicio los individuos más aptos para cada puesto.

5º. Seguridad del personal contra destituciones arbitrarias y -- las motivadas por consideraciones políticas o personales.

6º. Procedimientos adecuados para conocer las quejas y recomendaciones de empleados y para resolverlos equitativamente, de preferencia al nivel más bajo posible dentro de la jerarquía administrativa.

7º. Archivos y requisitos que proporcionan toda la información -- necesaria sobre los empleados y los puestos o cargos que desempeñan.

8º. Programas de adiestramiento que aumenten la autoridad del empleado para el Gobierno y al mismo tiempo, le ayuden a aquél a -- mejorar su propia situación.

Subyacentes a todos estos programas y actividades está el principio del mérito, o sea, de que el mérito y capacidad del individuo debe ser el único criterio del Gobierno para seleccionar sus servidores y encomendarles las atribuciones correspondientes ("La Administración de Personal en el sector público", publicado en -- el Boletín de la Gerencia Administrativa, de mayo de 1964).

¿Estos aspectos básicos actuales serán suficientes en la Administración del futuro que se nos avecina?. Posiblemente no, y así, el Profesor López Rodó (61) ha afirmado recientemente que caminamos hacia una Administración que estará caracterizada fundamentalmente por estas tres notas básicas: ser una Administración de programación; ser una Administración de participación y ser una Administración de liberación y promoción.

En primer lugar, será una Administración de programación, lo que impone un nuevo estilo a la actuación administrativa. No sólo por cuanto supone el intento de prever, racionalizar y ordenar en un plan conjunto la actual creciente presencia del Estado en el campo económico, sino porque implica, sobre todo, un proyecto de futuro. Misión principal de la Administración de hoy, es la realización de los estudios y análisis previos que sirven de información al gobernante y son la base de sus decisiones. Es necesario, por ello, dotar a la Administración de los medios de acción modernos que el progreso técnico pone a su alcance. Estas tareas llevan consigo un nuevo estilo. Sin desconocer el imprescindible marco jurídico en que ha de desenvolverse -- siempre la acción administrativa, es preciso encontrar cauces más -- amplios a su actuación; ésta no puede desarrollarse a puerta cerrada, no puede ser sólo función de gabinete; su método no puede ser, en estas tareas, el expediente ordenancista y formalista, sino que exige -- una mayor libertad de acción, espíritu empresarial e imaginación creadora.

En segundo término, será una Administración de participación, por cuanto la impresionante tarea de la Administración moderna hace -- que ésta se convierta, de hecho, en el centro básico regulador de la convivencia nacional. La Administración es hoy, más que nunca, el verdadero gerente del bien común. Sus decisiones condicionan fuertemente la vida social y hace que se planteen con frecuencia como decisiones conflictivas entre las distintas fuerzas económicas y sociales en juego. Justamente por ello se hace urgente la ampliación de los cauces -- para una presencia activa de la sociedad en la génesis de las -- -- --

---

(61) "Una mirada al futuro: la nueva Administración"; Discurso inaugural de la Mesa Redonda del I.I.C.A., Barcelona, junio de 1969.

decisiones administrativas y en los procesos de preparación, estudio y ejecución que lleva a cabo la Administración a todos los niveles.

Y, en último lugar, será una Administración de liberación y promoción, por cuanto las modernas técnicas que permiten un mejor conocimiento de los problemas que la compleja dinámica social nos presenta, son, al mismo tiempo, un instrumento de liberalización social. Rectamente utilizadas, permiten alcanzar el punto medio entre autoridad estatal y democracia social; dan un contenido positivo y enriquecen, abriéndole nuevos caminos, la libertad del hombre.

Si la Administración Pública del futuro es la que se nos anticipa en las líneas anteriores, no hay duda que incidirá profundamente en la estructuración de la Función Pública, en especial, respecto a los requerimientos que habrán de satisfacer sus integrantes, no sólo en su preparación técnica, que habrá de ser mucho más diversificada y especializada, sino sobre todo en cuanto a las cualidades personales que habrán de reunir, de tal forma, que el énfasis habrá de ponerse preferentemente en éstas. Es decir, que será más importante la posesión de tales cualidades que el dominio de determinados conocimientos, que también serán trascendentes, pero que se podrán adquirir mediante la formación profesional adecuada.

En consecuencia, esta transformación de la Administración Pública, que se aproxima, repercutirá, como anticipábamos, en todo el régimen de la Función Pública, por cuanto, como es evidente:

1º. Determinará una pormenorizada clasificación de puestos de trabajo y la creación o diversificación de Cuerpos de funcionarios, - mucho mayor que la hoy existente, para poder comprender las cada día más diferenciadas funciones que tendrán que desarrollar.

2º. Impondrá sistemas de selección que hoy pueden parecernos revolucionarios, ya que tendrán que permitir apreciar conocimientos - y aptitudes muy diferentes de las que hoy se valoran y que, por otra parte, demandan el empleo de procedimientos sumamente especializados.

3º. Requerirá, igualmente, procedimientos constantes de readaptación profesional, para hacer posible la permanente reordenación de

estructuras y la asunción de las nuevas tareas que progresivamente - tendrá que ir desarrollando.

4º. Precisaré métodos meticolosos de destino del personal, -- que hagan factible el adecuado acomodo de los funcionarios a los puestos transformados, teniendo simultaneamente en cuenta el desarrollo - permanente de sus condiciones profesionales.

5º. Demandaré sistemas sumamente flexibles de promoción que - traten de armonizar conjuntamente: por una parte, el respeto a los derechos de los funcionarios; por otra, la utilización y aprovechamiento de las citadas condiciones profesionales y, por otra, la necesaria libertad del superior para designar sus inmediatos colaboradores.

6º. Necesitaré complejos regimenes retributivos, en los que se concilien puntos de vista tan contrapuestos como son, por un lado, -- las exigencias de hacer frente a la competencia privada para contar - con determinados expertos y especialistas; y, por otro, con las necesidades de un sistema objetivo y justo.

Podríamos profundizar aun más en las consecuencias de tal - - transformación, pues es un tema extraordinariamente sugestivo, pero - creemos que con lo expuesto es suficiente en el presente caso; ya que se trata de un simple esbozo del futuro. De un futuro, repetimos, que está ya muy próximo, y al que habrá de hacer frente adecuadamente la Administración Pública, ya que en otro caso, corre el riesgo de quedar sin servidores competentes, precisamente, en el momento que, sin duda, los necesitará más.

### CAPITULO III - LA DIRECCION DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION CIVIL DEL ESTADO.

#### 1. Antecedentes

La ordenación de la Función Pública española, como es sabido, arranca del Decreto de 18 de junio de 1852 (1). La Ley de Bases, de 22 de julio de 1918 y su Reglamento de 7 de septiembre, del mismo año (2), en gran medida no hicieron, como unánimemente se ha reconocido, sino ampliar y perfilar algunos aspectos del régimen establecido en el citado Decreto, con lo cual, básicamente, se ha mantenido el mismo régimen más de un siglo, hasta la Ley de Bases de 1963.

Como se declara en la Exposición de Motivos de esta última Ley "el Decreto de 1852 y el Estatuto de 1918 fueron, indudablemente, excelentes disposiciones en su época. Pero sus principios informadores no

- 
- (1) Por R.D. de 18 de junio de 1852, que lleva la firma de Bravo Murillo, se aprobó una completa regulación de la carrera administrativa -destaca el Profesor Jordana de Pozas- que ha sido la base de la legislación sobre funcionarios públicos hasta 1918. El mencionado Decreto introdujo en la Administración española el sistema del mérito, reguló el ingreso en la función pública por las categorías inferiores y mediante examen u oposición, dio soluciones prudentes al difícil conflicto entre el ascenso por antigüedad o por libre elección; creó las Juntas de Jefes en cada Ministerio u oficina y, en suma, estableció una regulación uniforme pero compatible con la variedad de servicios. (Informe sobre la "Formación y el Perfeccionamiento de Funcionarios públicos en España", presentado al I Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios, Madrid, 1960).
- (2) Un análisis sintético, pero a la vez bastante completo de la evolución del régimen del Estatuto de 1918, nos la ofrece Rodríguez de Miguel en su Comunicación: "La Legislación de 1918 sobre funcionarios públicos: sus virtudes, defectos y consecuencias", presentada a la I Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa", Santander, 1957.



siempre han sido mantenidos en su integridad, pues las variantes características de la Administración exigían nuevas normas adaptadas a las circunstancias de cada momento, por lo que en el transcurso de los años fueron dictándose otras disposiciones en número crecido. De otra parte, sus normas sólo tuvieron aplicación respecto de los funcionarios de los Cuerpos Generales, ya que los especiales se regían esencialmente por sus disposiciones privativas".

En síntesis, podemos afirmar, que no sólo ambas disposiciones en su época constituyeron una normativa adecuada, sino que supusieron en el Derecho Comparado un avance considerable con respecto a los demás sistemas vigentes contemporáneos. Así, pone de relieve Heredero - Higuera", que el Real Decreto de 1852 instauró, sin duda, en la Función Pública española el sistema del mérito, antes incluso de la publicación del famoso informe Northcote-Trevelyan (1854) y más de -- treinta años antes de la promulgación de la ley Pendleton (1883). Dicho Real Decreto revela, además, una modernidad y una totalidad de visión en cuanto al problema del mérito que no encontramos ni en el mencionado documento británico, ni en ningún otro documento hasta muy recientemente" (3).

## 2. Características del régimen anterior

¿Cuáles fueron las notas más destacadas del régimen anterior? En opinión del Profesor García-Trevijano, las constantes de la Función Pública española, fueron:

1ª. Desconexión entre categoría personal y puesto de trabajo o tarea a desarrollar, con predominio de la primera.

2ª. Separación entre cuerpos o escalas generales y especiales con indeterminación de funciones y predominio de los segundos que invaden la esfera de actuación reservada a la función administrativa(4).

---

(3) "Estudio Preliminar" a la obra de F. Nigro: "Administración de Personal", Madrid, pág. 18 y 19.

(4) La observación de la práctica administrativa demuestra claramente

3ª. Inexistencia de regulación de la función pública y regulación, por el contrario, de la vida de los funcionarios en orden a su posición personal dentro de los cuadros administrativos (5).

Como el desarrollo de la Función Pública española a partir -- del citado Real Decreto de 1852, hasta la Ley de Bases de 1963, ha sido amplia y detenidamente estudiado, en especial con motivo de los -- trabajos de preparación de dicha Ley; consideramos que es innecesario analizar por nuestra parte la citada etapa y que es suficiente con -- mencionar algunos de estos estudios, en los que con gran detalle y -- profundidad se exponen las peculiaridades del mismo y se encuentra -- también en ellos la explicación de las características del nuevo régimen implantado, con las que se ha tratado de superar las deficiencias observadas en el ordenamiento anterior (6).

---

--advierten De la Oliva de Castro y Gutiérrez Refón-- que el Cuerpo es la piedra angular sobre la que se asienta el funcionamiento -- de la Administración española. El número y la configuración de -- los distintos Cuerpos determina los modos de acceso a la Función Pública y, una vez dentro de ella, el haber ingresado en uno u -- otro Cuerpo es lo que condiciona --mucho más que otra circunstancia personal u orgánica-- el prestigio, retribución, cualidades -- del puesto de trabajo y posibilidades de carrera del funcionario. Y, a la vez, la configuración de los Cuerpos, la organización interna de cada uno y las relaciones entre ellos, constituyen factores que influyen poderosamente en la estructura, competencia y funcionamiento de los órganos administrativos y en las relaciones de la Administración con el conjunto de la sociedad. ("Los -- Cuerpos de Funcionarios", publicado en el volumen "Sociología de la Administración Pública española", Madrid, 1963, pág. 87-88).

- (5) "Un desconocido precedente de la Función Pública española: El Estatuto de O'Donnell de 1866", "R.I.C.A." nº 2/3 de 1969.
- (6) Sin pretensiones exhaustivas, y simplemente con el propósito de -- facilitar la comprensión de la referida etapa, así como también -- las ideas inspiradoras del nuevo régimen, se reseñan a continuación algunos de los trabajos publicados: Alonso Olea: "La Ley de 24 de julio de 1961 sobre los derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer" ("R.A.P." nº 36, 1961); Carro Martínez: "El

### 3. Principios que inspiran el régimen de la Función Pública española

Como punto de partida, podemos tomar la Exposición de Motivos de la propia Ley de Bases, en la que se reconocen como principios básicos, a los siguientes (7):

---

funcionario español y el futuro Estatuto de funcionarios" ("D.A. nº 4) y "Reivindicación y reforma del funcionariado español" -- ("D.A." nº 64); Clemente Merodio: "La vigente legislación de funcionarios y la necesidad de su reforma", ("D.A." nº 4); García de Enterría: "La organización y sus agentes", en su obra "La Administración española", Madrid, 1961, pág. 201 y ss.); García Pascual: "Evolución y situación actual del Estatuto de Funcionarios en España" ("D.A." nº 4); García Trevijano: "Relación Orgánica y relación de servicios en los funcionarios públicos" ("R.A.P. nº 13, 1954); Garrido Falla: "Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública" ("D.A." nº 61) y "La nueva legislación sobre funcionarios públicos" ("R.A.P." nº 43, 1964); López Henares: "Cuerpos y estructuras de la función pública en España" -- ("D.A." nº 4); López-Mieles: "Consideraciones sobre el Estatuto de funcionarios de 1918" ("D.A." nº 16); López Rodó: "Nuevo espíritu de la burocracia" ("D.A." nº 66-67); Oliva de Castro: "La articulación en Cuerpos de la Función Pública española" ("D.A." nº 96); Ovejero Alvarez: "Posible clasificación funcional de los funcionarios españoles" ("D.A." nº 4); Precioso Precioso: "Puntos básicos del régimen de funcionarios" ("D.A." nº 4); Rodríguez de Miguel: "Algunas cuestiones básicas para un nuevo estatuto general de funcionarios", en "I Semana de estudios sobre la reforma administrativa", Santander, 1957, y "Régimen de transición para la función pública española" ("D.A." nº 8-9); Royo-Villanova: "La función pública" en volumen "La Administración Pública y el Estado contemporáneo", Madrid, 1961, pág. 9-62, y "El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo Derecho español" ("R.A.P." nº 44, 1964) y Ruiz-Benítez de Lugo: "De cara a los Estatutos de funcionarios" ("D.A." nº 14);

En ellos se encuentra una completa y profunda información, tanto sobre los problemas que había planteado la legislación anterior, como respecto a los propósitos del nuevo ordenamiento jurídico.

- (7) Gutiérrez Reñón proporciona una visión general del sistema español en su estudio "The Spanish Public Service" (R.I.C.A. nº 2-3, 1969)

1ª. Creación de un órgano central encargado de velar por su íntegra aplicación y que considerando en su conjunto los problemas inherentes a los funcionarios, lleve a cabo una política de unidad. Este órgano colegiado: La Comisión Superior de Personal, con sus amplias y superiores funciones consultivas y de inspección, impulso y coordinación, ejercerá, sin duda, una acción eficaz en orden a la garantía de los derechos e intereses del personal y su conjugación armónica con las exigencias de los servicios administrativos.

Con este órgano central se pretende evitar el volver a caer en el mismo defecto del Estatuto de 1918, y así el Profesor Carro Martínez ha afirmado que "en efecto, el Estatuto uniformó criterios y generalizó principios; pero una vez promulgado, apareció simultáneamente una corriente de dispersión y divergencia, ya que en lugar de ser aplicado por un órgano central único, fue aplicado por los propios -- Cuerpos, que, actuando como grupos de presión, retorcieron una y mil veces el Estatuto, acomodándolo a los intereses específicos de cada uno. En definitiva, faltó ese órgano central que unificase criterios e impusiese uniformemente el Estatuto a todos los Cuerpos y clases de funcionarios. Obsérvese qué diferente fue la suerte de otro Estatuto general. Se trata del de Clases Pasivas, de 22 de octubre de 1926, -- que en la práctica ha logrado la unidad pretendida en la norma. La -- causa radica en que a su debido tiempo se creó en el Ministerio de Hacienda una Dirección General de Clases Pasivas" (8).

2ª. Unificación de los Cuerpos Generales de la Administración del Estado, hasta entonces fraccionados por su dependencia de los --

---

Por su parte, el Profesor Suaita en su trabajo "Problemas pendientes de personal" ("D.A." nº 100), nos ofrece una exposición suficientemente amplia de las principales cuestiones por resolver al entrar en vigor el nuevo régimen. Algunas han sido posteriormente solucionadas, pero otras esperan su momento, e incluso algunas se han agravado.

(8) "La Formación de personal de la Administración del Estado", Ponencia en la I Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, -- Madrid, 1958.

distintos Departamentos ministeriales, lo que supondrá una mayor agilidad, sencillez y eficacia en la selección y actuación de los funcionarios pertenecientes a los mismos. Esta unidad básica implica la posibilidad de aplicar unos criterios homogéneos y jerárquicos, compatibles con la necesaria y conveniente variedad departamental (9).

La situación anterior la enjuició cabalmente el Profesor -- Guaita, cuando afirmó que "la multiplicidad de los Cuerpos Generales, es ya de suyo un mal grave y su propia atomización y otras circunstancias han contribuido, de una parte, a su debilidad, como se comprueba con el hecho de que casi siempre hayan salido perdiendo en el reparto de competencia y funciones respecto de los Cuerpos Especiales y de -- otra, ha contribuido a la debilidad de la propia Administración, carente de un Cuerpo directivo potenciado y uniforme, nervio central de la organización administrativa. La unificación de los Cuerpos Generales en un reducido número ha sido aspiración tan constante de los -- autores que no parece pertinente apoyarse ahora en argumentos de autoridad" (10).

Por otra parte, merece destacarse, como puso de relieve el -- Profesor De la Vallina Velarde, que "es de lamentar que la idea unificadora, que tradicionalmente venía siendo demandada con general unanimidad por nuestra doctrina, quedase simplemente limitada a los Cuerpos Generales, sin alcanzar a los Especiales. No cabe duda que a la -- larga, la unificación de los Cuerpos Generales habrá de representar -- un positivo sistema en la estructura de nuestra función pública; pero no es menos cierto que muchas de las causas determinantes de la necesidad de dicha unificación, tratándose de los Cuerpos Generales, ya -- habían sido corregidas últimamente por nuestra Administración. En --

---

(9) Un estudio interesante sobre la multiplicidad de clases de funcionarios que existen en el ordenamiento jurídico vigente, nos lo -- ofrece Pedro García Pascual en su trabajo "Clases de funcionarios que se derivan de la aplicación de las Leyes de Funcionarios civiles del Estado y de Retribuciones" ("D.A." nº 100).

(10) Ponencia "La Unificación de los Cuerpos, posibilidades y desarrollo", III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Madrid, 1963.

cambio, la simple promulgación del Estatuto no resuelve los problemas que desde un punto estructural presenta la existencia de distintos — Cuerpos Especiales con características funcionales análogas, por lo — que en muchos casos resultaría conveniente y necesario se procediese a su unificación y, por ende, sería de desear que el legislador delegase en el Ejecutivo la posibilidad de efectuar la refundición de determinados Cuerpos Especiales" (11).

3ª. La creación de un Cuerpo administrativo y la creación del Diploma de directivo, para mejorar la calidad de la función pública — en todos sus niveles, por cuanto el primero liberará al Cuerpo Técnico de las funciones ejecutivas y secundarias que hasta la fecha desempeñaba y, en cuanto al segundo, significará un extraordinario ali— ciente para atraer al servicio de la Administración a la juventud es— tudiosa más calificada (12).

Como pone certeramente de relieve el Profesor Oliva de Castro, "la complejidad y volumen de la Administración de nuestros días re— quiere la especialización en diversos sectores. Pero esta misma frag— mentación que el especialista conlleva, exige, más que nunca, un cua— dro de funcionarios de primera calidad, que no sólo puedan asesorar y preparar disposiciones, sino elaborar programas de actuación y ejecu— tar, con sentido dinámico y creador, los planes del Estado en todos — aquellos casos en que la singularidad del problema no requiera la pre— sencia de especialistas. El funcionario técnico de Administración Ci— vil es nuevo no sólo por la extensión e intensidad de su formación, — sino por su mentalidad radicalmente diversa. Llevando la comparación a términos muy simples, diríamos que el antiguo técnico veía la Admi— nistración Pública a través del "expediente" y el de ahora ha de —

---

(11) Comunicación a la Ponencia "La Unificación de los Cuerpos. Posi— bilidades y desarrollo", III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Madrid, 1963.

(12) M. Heredero Higuera en su trabajo "En torno a la definición de las funciones del Cuerpo General Técnico de la Administración Ci— vil" ("D.A." nº 118) estudia con gran detalle el cometido asigna— do a dicho Cuerpo y pone de relieve cómo no está debidamente de— limitado aquél, con lo cual serán múltiples los problemas que se susciten en la práctica.

La problemática de los puestos y Cuerpos directivos la examina am— pliamente el Profesor García-Trevijano (Vid: "Tratado de Derecho Administrativo, III", Madrid, 1970, pág. 372-75).

mirarla a través del "plan" (13).

4ª. Consagración del principio de que el desempeño de la función pública es incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, -- profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario (14).

Ahora bien, con respecto a este principio, hay que tener en cuenta, como puso de manifiesto el Profesor Carro Martínez, "que si bien el sistema de incompatibilidades es algo tradicional en todos los Estatutos de Funcionarios, la realidad es de que no es necesario prever severas incompatibilidades cuando el régimen de la dedicación funciona adecuadamente. En efecto, ¿para qué declarar la incompatibilidad entre dos funciones?. Basta que se aplique seriamente el régimen de dedicación en una de ellas para que el funcionario no pueda dedicarse en la misma jornada de trabajo a la otra. ¿Para qué declarar la incompatibilidad entre la función pública y el ejercicio profesional de una actividad privada? Basta que se aplique seriamente el régimen de dedicación en la función pública para que el abogado funcionario, por ejemplo, no pueda desplazarse ante los Tribunales por coincidir normalmente sus señalamientos con su deber de asistencia y permanencia en la Administración. Los ejemplos podrían multiplicarse, y todos ellos convergen a desmontar el problema de las incompatibilidades del marco jurídico que le es tradicional para insertarlo en el --

---

(13) Ponencia "Selección, Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios", III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa. Madrid, 1963.

(14) Un estudio sumamente amplio de esta problemática, si bien anterior a la legalidad vigente, nos lo brinda el Profesor Alvarez-Gendín, en su trabajo "El Problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos" ("R.A.P." nº 39. 1962).

También merece especial atención el estudio del Profesor De la Vallina Velarde "Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos" ("R.A.P." nº 39, 1962).

Igualmente anterior, pero de un indudable interés es el trabajo de Serrano Guirado "La Ley de 15 de julio de 1954 sobre situaciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado" - ("R.A.P." nº 15, 1954).

mundo fáctico de las compatibilidades inexistentes por la imposibilidad física que tiene el funcionario de no poder estar al mismo tiempo en dos lugares diferentes" (15).

5ª. Establecer el principio de que los funcionarios sólo podrán ser remunerados por los conceptos que se determinan en la Ley. - Con este principio se pretenden una serie de ventajas, por cuanto se reconoce como presupuesto indeclinable para el buen funcionamiento de la Administración, la proporcionalidad interna en sus sueldos, lo que requiere, por una parte, la clasificación de plazas y Cuerpos y, por otra, la asignación a cada uno de ellos de un coeficiente justo y ponderado, para garantizar dicha proporcionalidad interna frente al riesgo de que disposiciones posteriores puedan introducir nuevos desequilibrios.

Los objetivos de la reforma en este aspecto, eran, como manifestó el Profesor Nieto: "en primer lugar, mejorar las rentas funcionariales, para adaptarlas al ritmo de elevación de precios; en segundo término, suprimir las injustas desigualdades existentes, mediante una homologación de sueldos.-previamente clasificados- y la abolición del régimen de percepción directa de tasas, que ahora se centralizan en el Ministerio de Hacienda, para ser desde allí repartidas con criterios de mérito y no de azar o presión y, en último lugar, introducir un nuevo sistema retributivo, abandonando al subjetivo de clases y categorías, que ya estaba completamente desgastado al cabo de más de un siglo de erosión continua. A partir de ahora, la retribución no se basa en la categoría, sino en el Cuerpo. De esta manera, la renta funcional queda apoyada en dos elementos clave: uno genérico u objetivo, que es el Cuerpo y otro específico o subjetivo que es el sueldo de trabajo que cada funcionario en concreto ocupa. Por tanto, el coronamiento del sistema implica la realización de dos tareas: clasificación de Cuerpos y clasificación de puestos de trabajo" (16).

---

(15) Ponencia "La Dedicación a la Función Pública". III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa", Madrid, 1963.

(16) "Estructura de las rentas funcionariales", publicado en Sociología de la Administración Pública española", Madrid, 1968, pág.190.



#### 4. Caracterización del régimen de la Función Pública española

El análisis conjunto de las peculiaridades de la Dirección de Personal en la Administración Civil del Estado, lo vamos a efectuar - tomando como base el esquema-tipo de Nigro, en el que se pueden comprender todos los aspectos principales del sistema español, si bien - dedicaremos además un epígrafe específico a los órganos centrales (17).

De acuerdo con dicho esquema, el examen del sistema español, - lo centraremos en los nueve puntos siguientes:

- Calificación de puestos.
- Sistema retributivo.
- Sistema de reclutamiento.
- Sistema de selección.
- Cursos de formación y perfeccionamiento.
- Calificación periódica.
- Sistema de promoción.
- Mejora de las relaciones humanas.
- Programa encaminado a mantener la moral y la disciplina.

Al efectuar este examen sintético, vamos a anticipar una serie de ideas básicas, que constituyen un juicio global previo del sistema, que por nuestra parte, sin ser plenamente favorable, no es tan pesimista como el de Heredero Higuera, cuando afirma que "la ordenación normativa de la Función Pública española recoge o revela una administración de personal incompleta y rudimentaria, mostrando con algunas de las técnicas o esferas concretas de la misma una visión incompleta y enfocada desde una perspectiva lateral, oblicua e insuficiente" (18).

Consideramos que el ordenamiento actual contemplado en su totalidad, supone un avance considerable con respecto al anterior. Si -

---

(17) Un estudio sintético de la evolución del sistema español en la etapa inmediatamente anterior al régimen vigente, destacando las principales medidas adoptadas, nos lo brinda José A. Abad Candela, en su trabajo "La Función Pública", "D.A." nº 78-79.

(18) "Estudio Preliminar", citado, pág. 24.

bien estimamos igualmente que la coyuntura de la reforma permitía haber progresado aún más y haber llegado a un sistema que podía haber sido modelo en la década de los sesenta.

#### A) Calificación de puestos

Como normas básicas del sistema español de clasificación de puestos de trabajo, podemos mencionar a las siguientes (19):

1ª. Las bases de clasificación son aprobadas por el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno, oída la Comisión Superior de Personal. Al atribuir al Consejo de Ministros la facultad de aprobar dichas bases, se pone de manifiesto la trascendencia práctica de las mismas y sus evidentes repercusiones entre los funcionarios. En efecto, constituyen el punto de partida de una organización racional de los puestos de trabajo.

2ª. Las plantillas orgánicas habrán de ajustarse a las necesidades de los servicios, para lo cual serán revisadas cada cuatro años por los respectivos Ministerios, y potestativamente cada dos, teniendo en cuenta principios de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo, que permitan, en su caso, y sin detrimento de la función pública, una reducción de las mismas, con la consiguiente disminución del gasto público. Esta norma supone más un buen propósito, que una directriz realista, pues la práctica pone en evidencia lo difícil que es poderla cumplir y para confirmar tal aserto, basta con contemplar la situación presente después del tiempo transcurrido.

3ª. La formación de las plantillas orgánicas, en las que se relacionan, debidamente clasificados, los puestos de trabajo de que consten, corresponde a los respectivos Centros y dependencias de la Administración del Estado, y serán aprobadas, así como sus modificaciones, por el Gobierno, previo informe por la Comisión de Personal, publicándose al final de cada bienio en el Boletín Oficial del Estado.

4ª. En las bases que determinarán la clasificación de los

puestos de trabajo, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

a) Los puestos de trabajo de carácter predominantemente - burocrático, habrán de ser desempeñados por funcionarios de los Cuerpos Técnico, Administrativo y Auxiliar de Administración Civil. En -- tanto que los funcionarios de Cuerpos Especiales, ocuparán los pues-- tos de trabajo propios de su especialidad.

b) En la clasificación de los puestos reservados al Cuerpo Técnico, se determinarán los que, por su mayor responsabilidad, de ban ser desempeñados por funcionarios con Diploma de directivos.

c) En la clasificación de los puestos reservados a los -- Cuerpos Administrativo y Auxiliar, se asignarán a los del primero los que tengan atribuidas tareas normalmente de trámite y de colaboración no confiadas al Cuerpo Técnico; en tanto que se asignarán al Cuerpo - Auxiliar, los que tengan atribuidos trabajos de taquigrafía, mecano-- grafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de má-- quinas y otros similares.

d) Dentro de los puestos reservados a cada Cuerpo General o especial, se determinarán sus características singulares, condicio-- nes de ejercicio y su nivel en la respectiva organización jerárquica.

e) Se determinarán los puestos de trabajo que puedan ser desempeñados indistintamente por funcionarios de diversos Cuerpos.

5ª. Las normas para el análisis, determinación y clasifica-- ción de puestos de trabajo, corresponde dictarlas a la Presidencia -- del Gobierno, ofda la Comisión Superior de Personal.

Ahora bien, ¿cuáles son los objetivos de este sistema de cla-- sificación?. Los podemos sintetizar acudiendo a una opinión tan auto-- rizada como es la del Profesor Garrido Falla, que además desempeñaba en aquel momento el cargo de Secretario General de la Comisión Supe-- rior de Personal. En opinión del citado Profesor, los objetivos son - los siguientes:

1ª. Racionalización de la estructura administrativa, por cuanto la clasificación es, ante todo, una pieza en el proceso - - -

racionalizador de nuestra organización administrativa, que ha de permitir un mejor aprovechamiento de los medios personales y una mayor -  
economicidad en el funcionamiento administrativo. En efecto, en adelante, un nuevo nervio unificador hará que las plantillas de los funcionarios sean una consecuencia de las plantillas orgánicas de los --  
servicios, y que éstas a su vez, sean un producto de la clasificación de puestos de trabajo.

2º. Fijación de criterios para la adscripción de los puestos de trabajo a los distintos Cuerpos, resolviendo los conflictos que se plantean en torno a la provisión de determinadas vacantes, y así --  
las cuestiones se suscitan en los siguientes frentes: por una parte, --  
entre Cuerpos Generales y Especiales; por otra entre los distintos --  
Cuerpos Generales; por otra, en relación con los puestos de atribución indiferente a Cuerpos diversos, y, por último, en relación con --  
los puestos especiales que no constituyen Cuerpo.

3º. Determinación de los niveles de responsabilidad y dificultad, para, en base a ellos, clasificar los puestos de trabajo, --  
según las funciones que se les asignan.

4º. Fijación de la remuneración complementaria que a cada uno corresponda, tanto la de destino, como la de dedicación (20).

Evidentemente, la consecución de estos objetivos, supondría --  
lograr un punto de partida racional en la estructuración de la Función Pública española, de aquí que la pregunta que tengamos que formularnos es ¿se han alcanzado?, pensamos que la contestación hay que --  
darla cuando estudiemos en concreto esta cuestión en la Parte Segunda, ahora es suficiente con anticipar que el intento de conseguirlo presenta ya de por sí aspectos manifiestamente positivos, en cuanto supone --  
un planteamiento correcto del problema: centrar la atención en un factor objetivo: las plantillas orgánicas, en vez de basarse como hasta entonces en un factor subjetivo: las plantillas de funcionarios.

---

(20) Ponencia "La Clasificación de Puestos de Trabajo en el sistema --  
español", I Coloquio Internacional sobre Clasificación de puestos de trabajo en la Administración Pública, Madrid, 1964.

## B) Sistema retributivo

El régimen retributivo anterior al vigente fue enjuiciado sintéticamente por J.R. Herrero Fontana, al afirmar que "actualmente la fijación de las remuneraciones a los funcionarios públicos viene determinada en función del Cuerpo al que pertenezcan y a su categoría administrativa, la que a su vez está escalafonada en función de su antigüedad. Este criterio, por lo que le falta de estricta justicia, ha sido relegado, ya que mata todo estímulo de superación al no tener en cuenta, por un lado, los puestos de trabajo ni la productividad, y — mantener por otro, una serie de desigualdades, totalmente injustificadas; por todas estas razones, el nuevo ordenamiento legal introduce modificaciones sustanciales, poniéndose en línea con el trato dado en la mayor parte de los países más avanzados, a la vez que decide poner un orden más justo y acorde con las exigencias actuales" (21).

Este nuevo ordenamiento legal del sistema retributivo, que analizaremos con mayor detalle en su momento, está integrado por los siguientes elementos (22):

1º. Sueldo, cuya cuantía es la resultante de la aplicación al sueldo-base general, del coeficiente multiplicador que corresponda al Cuerpo al que pertenezca cada funcionario. El sueldo se incrementa en un 7% por cada tres años de servicios efectivos prestados. Además, los funcionarios tienen derecho al percibo de dos pagas extraordinarias — en cuantía igual cada una de ellas a una mensualidad del sueldo y — trienios.

2º. Complementos de sueldo que pueden ser:

a) de destino, que corresponde a aquellos puestos de trabajo que requieran particular preparación técnica o impliquen especial responsabilidad.

---

(21) Ponencia "La Remuneración de los Funcionarios Públicos", III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, Madrid, 1963.

(22) Art. 95-101 LF. y Decreto 2826/1965, de 22 de septiembre, por el que se aprueba una reglamentación provisional de los complementos de destino, de dedicación especial e incentivos.

b) de dedicación especial, que comprende dos supuestos - distintos: por jornada de trabajo mayor que la normal y por exclusiva dedicación.

c) familiar, que se concede en proporción a las cargas familiares que el funcionario deba mantener.

3º. Incentivos, que remuneran un rendimiento superior al normal en el trabajo y tienen el concepto de primas a la productividad.

4º. Indemnizaciones, que tienen por objeto resarcir a los funcionarios de los gastos que se vean precisados a realizar en razón -- del servicio.

5º. Gratificaciones, que tienen por objeto remunerar servicios especiales o extraordinarios prestados en el ejercicio de la función pública.

¿Qué juicio merece el sistema? Si lo comparamos con el anterior, indudablemente ha supuesto un progreso considerable, como hemos visto pone de manifiesto Herrero Fontana, pero si lo analizamos prescindiendo de la situación anterior, entonces el juicio ya no es tan favorable, y ello no porque el sistema en sí no sea correcto, que lo es plenamente; sino por la aplicación que se ha llevado a cabo, que en opinión bastante generalizada, ha desvirtuado, como después veremos, los buenos propósitos del legislador de articular un sistema objetivo general susceptible de tener en cuenta la variedad, pero dentro de unos principios uniformes. Y así, se ha puesto de relieve por los críticos del sistema, que éste presenta cuatro grandes defectos: en primer lugar, que con el régimen de complementos e incentivos, lo fundamental, ya no es tampoco el sueldo; en segundo lugar, que las diferencias establecidas con dichos complementos e incentivos son más acusadas que las preexistentes; en tercer término, que no se ha conseguido una publicidad de las retribuciones y, en último lugar, que los órganos decisores en este campo son múltiples y no único, como se pretendía(23).

---

(23) La problemática general de la retribución de los funcionarios, se estudia con gran detalle por Angel Martín Díez-Ruisada en su tra

### C) Sistema de reclutamiento

Hemos de reconocer, que hasta ahora nada se ha hecho en este campo tan sugestivo, para atraer a la juventud estudiosa, ni siquiera para contrarrestar adecuadamente la cada día más acusada competencia de la empresa privada. Y así, se observa que cada vez son menos los aspirantes al ingreso en la Función Pública, salvo para ciertos Cuerpos Especiales, en los que el gran prestigio social alcanzado les permite seguir siendo atractivos. Unicamente se presienten intentos -- aislados de promover el reclutamiento en la Ley General de Educación, tanto al prever la diversidad de grados educativos de rango superior, como al establecer la posibilidad de colaboración de Instituciones para el desarrollo de actividades docentes de grado superior.

Con la primera medida, al estructurar unos estudios universitarios de grado medio, se podría fomentar la incorporación de los Diplomados de este nivel a puestos adecuados de la Administración. Con la segunda, si se estableciese una conexión entre la Universidad y -- las Escuelas de Funcionarios, podrían éstas como entes colaboradores de aquélla, establecer planes de estudios que facilitasen el acceso -- de los universitarios a la Administración, a través de un sistema de cursos selectivos sin necesidad de las clásicas "oposiciones" ni de -- las actuales "pruebas selectivas".

Si contemplamos la situación actual, podemos afirmar, que la Administración Pública española, en sus distintas esferas, quizá influida por la tradición, no se ha planteado todavía el problema de -- articular el reclutamiento con los Centros docentes superiores; sigue pensando como en épocas pasadas, en las que el número elevado de aspirantes hacía inconcebible una campaña de promoción. Campaña que hoy -- es ya necesaria y cada día lo será más, salvo que se estime oportuno adoptar una postura pasiva y sólo dedicar atención al régimen de selección. Tal actitud implica ignorar que las posibilidades de éste --

---

bajo "La remuneración de los funcionarios" (en R.A.P. nº 39. -- 1962) y si bien contempla la realidad anterior a la vigente, el análisis que se efectúa sigue teniendo actualidad.

Interesante igualmente es el estudio del Profesor Guaita "Los -- sueldos en la Administración Civil española" (R.A.P. nº 39, 1962)

están en gran parte condicionadas por las que brinde aquél. En consecuencia, es necesario que la Administración española se plantee el problema de cuidar el reclutamiento y lo aborde en debida forma.

Por otra parte, como se anticipó, íntimamente conexas con el reclutamiento, en cuanto lo condiciona, está la "programación de efectivos" la que también en nuestra Patria encuentra dificultades para su implantación, y así A. Gutiérrez Reñón afirma que "en principio y considerada en el sentido estricto, no debería presentar grandes problemas. Y sin embargo, creo que todos estamos convencidos de que su aplicación en la Administración española nos exigirá al principio un esfuerzo considerable. Las dificultades para una programación tienen múltiples causas. En primer lugar, en muchos aspectos no se dispone de los datos de base, indispensables para el establecimiento de previsiones racionales. A veces puede haber dificultad para encontrar personas técnicamente preparadas, al menos en el número necesario. Y en ocasiones se harán sentir presiones importantes por parte de grupos interesados en mantener la anarquía actual y hostiles a todo tratamiento global de los problemas de personal. Pero la dificultad más importante puede ser la existencia de mentalidades anticuadas. Porque más que un conjunto de técnicas precisas, la programación de efectivos es una mentalidad distinta. Hay en nuestra Administración una fuerte tendencia a la consideración aislada de cada problema, a la aplicación rutinaria de las normas, a la utilización de criterios formalistas. Frente a esta tendencia, la programación de efectivos exige el tratamiento global y sistemático de los problemas, el análisis de las interrelaciones, la previsión cuantificada de consecuencias, la definición de objetivos a largo plazo. En definitiva, supone la sustitución de una Administración estática basada en el expediente, por una Administración dinámica basada en el programa" (24).

#### D) Sistema de selección

Como notas características principales del sistema vigente, — podemos mencionar a las siguientes (25):

---

(24) "La Programación de Efectivos", "D.A." nº 127.

(25) Art. 29-32 LF.



1ª. Convocatoria pública, de acuerdo con el principio de -- igualdad de oportunidades.

2ª. Realización de pruebas selectivas, que cuando se trata de ingreso en los Cuerpos generales tienen que efectuarse a través de la Escuela Nacional de Administración Pública.

3ª Tener en cuenta en las pruebas de ingreso a dichos Cuerpos Generales, la naturaleza de las funciones que tiene cada uno atribuida, para valorar los conocimientos requeridos.

4ª. La convocatoria de ingreso en los citados Cuerpos, si -- bien es libre, tiene una reserva de plazas a favor de los integrantes de los Cuerpos inmediatamente inferiores, con objeto de facilitar la promoción profesional del personal.

5ª. Las pruebas de ingreso a estos Cuerpos se celebran periódicamente y son comunes para todas las plazas convocadas, cualquiera que sea el Departamento ministerial a que éstas pertenezcan, sin perjuicio de las enseñanzas que puedan organizarse con tal motivo en la mencionada Escuela. De esta forma se concilian dos exigencias contrapuestas: la unidad en la formación básica y la necesaria especialización individual.

6ª. Los candidatos que superan las pruebas selectivas son nombrados "funcionarios en prácticas" y han de seguir un curso selectivo y un período de práctica administrativa, aquél en la repetida Escuela y éste en los servicios de los Departamentos ministeriales. Con lo -- cual se logra armonizar las enseñanzas teóricas con los conocimientos prácticos que sólo se consiguen en los puestos de trabajo.

7ª Concluido el período de práctica, se efectúa el nombramiento como funcionario, el que, por tanto, no se alcanza al superar las pruebas selectivas, sino que es preciso también aprobar el curso y -- las prácticas.

Comentando estos principios, una persona tan autorizada como es el Profesor de la Oliva y Castro, destaca algunos aspectos, que -- estimamos deben reseñarse:

1º. Las ventajas que reporta, tanto a los candidatos, como a la propia Administración, la selección conjunta: para aquéllos, entre otras razones, porque les exime de la fatigosa labor de preparar dos o más oposiciones a diferentes Ministerios, para, en cualquier caso, - ingresar en un cuerpo general técnico; para la Administración, porque imprime a los candidatos un necesario y radical sentido de unidad, que para nada mengua la especialización exigida por los fines específicos de cada Ministerio.

2º. El sustituir con la denominación de "pruebas selectivas" a la tradicional de "oposiciones". Cambio de terminología a la que -- no debe atribuirse un significado sustancial, en el sentido de excluir la oposición como fórmula para la selección inicial. Más bien puede -- ser que se haya querido huir de la palabra y no de lo que esencialmente representa el sistema. Si es así, es de alabar la nueva redacción que ha prescindido de una palabra "oposición" que carece de sentido -- fuera de España y que produce la impresión --cierta a veces, desgraciadamente-- de que la juventud española transcorre los mejores años de -- su vida en contienda casi permanente entre sí.

3º. Las ventajas que igualmente para los aspirantes y para la Administración, supone la celebración periódica de las citadas pruebas: para aquéllos les permite hacer sus previsiones sin el agobio e inquietud vital que representa tener pendiente el comienzo de una vida profesional de la angustiosa lectura diaria del "Boletín Oficial"; para la Administración implica el que los distintos Departamentos ministeriales han de verse obligados a hacer unas previsiones de necesidades de personal, que hasta ahora tenían abandonadas casi siempre -- por la posibilidad de lanzar al "Boletín Oficial" la convocatoria de sus vacantes en cualquier momento. Sistema que, aunque a algunos pueda parecer lo contrario, no tenía nada de útil para la Administración. Aparte de otros defectos, impedía la entrada regular de "sangre joven" en los cuadros burocráticos y provocaba en ocasiones el envejecimiento y arterio-esclerosis de las plantillas, cuando transcurrían largos años de una a otra convocatoria (26).

Por otra parte, el sistema reseñado de los Cuerpos Generales,

---

(26) Ponencia citada.

en el que los principios fundamentales son, como queda expuesto, el -- de las pruebas selectivas y el curso de formación, está implantado -- también, de hecho, para la mayoría de los Cuerpos Especiales, si bien los órganos que los llevan a cabo sean distintos en cada caso.

Por último, podemos afirmar que, en términos generales, el -- sistema es bastante satisfactorio, ya que en su contenido se va ope-- rando una profunda transformación, pasando insensiblemente de los -- ejercicios concretos memorísticos, a los ejercicios más generales en los que se puede proyectar la personalidad de los candidatos. De to-- das formas, hay que reconocer que es preciso aún recorrer un amplio -- camino para llegar a unas pruebas que permitan valorar globalmente no sólo los conocimientos, sino, sobre todo, la valía de los candidatos, como en su momento veremos (27).

#### E) Formación y Perfeccionamiento

En cuanto a la formación inicial, ya queda mencionada en el -- epígrafe anterior, y respecto al perfeccionamiento, las normas vigen-- tes son las siguientes (28):

1ª. Los funcionarios de los Cuerpos Generales tienen la obli-- gación de asistir a cursos de perfeccionamiento, con la periodicidad y características que se establezcan en la Escuela Nacional de Adminis-- tración Pública.

2ª. Los distintos Ministerios pueden organizar:

- directamente, enseñanzas en relación con las materias -- de su competencia.

---

(27) A. Gutiérrez Reñón en su trabajo "El sistema de selección de los funcionarios públicos" ("D.A." nº 103) brinda un riguroso análisis de la problemática del sistema español de selección y si -- bien la fecha de su redacción queda ya un poco distante, en cam-- bio sus observaciones siguen teniendo actualidad en su mayor par-- te.

(28) Art. 33-35 LF.

- en colaboración con la Escuela Nacional de Administración Pública, cursos de perfeccionamiento para los funcionarios de los Cuerpos Especiales.

3ª. Los distintos grados y cursos de perfeccionamiento seguidos por los funcionarios, así como los Certificados de Aptitud y de estudios, se anotarán en la hoja de servicios de los interesados.

En conclusión, tanto la formación, como el perfeccionamiento, están debidamente regulados en el sistema actual y, además, y sobre todo, estimamos que son atendidos en la práctica en forma adecuada. No obstante, en su momento profundizaremos más en esta cuestión, indicando aquellos aspectos susceptibles de mejora.

#### F) Calificación periódica

Tenemos que reconocer que el sistema español vigente no ha establecido la valoración periódica del personal, y así al regular la "Hoja de servicios (29)", se la concibe como una crónica de los méritos, más que como una crítica de ellos, al disponer que se refleje la vida administrativa del titular y sus incidencias, complementada con la expresión de títulos académicos y profesionales.

Es de lamentar que el legislador no haya previsto tal calificación, aun cuando hubiese quedado aplazada su aplicación. Esta omisión constituye un defecto importante, en cuanto quiebra en un aspecto fundamental el régimen de la Dirección de Personal moderna. Como en su momento exponíamos, somos conscientes de las dificultades que entraña su implantación, pero también lo somos de la necesidad de establecer un procedimiento de valoración periódica de los funcionarios y de tener en cuenta la misma en la vida profesional de éstos, pues como puso de relieve el Profesor Jordana de Pozas, "el único procedimiento, sin embargo, que ofrece una base suficiente para garantizar el acierto en la elección es el consistente en la calificación periódica y frecuente del funcionario, sobre la base de un sistema bien meditado, mediante el cual se registre la conceptualización del candidato en cada una de las cualidades deseables, hecha con arreglo a un baremo

---

(29) Art. 27 y 28 LF.

o escala previamente establecida" (30).

### G) Sistema de promoción

En el sistema de promoción articulado, se pueden distinguir - dos tipos distintos de promoción, con consecuencias diferentes: promoción subjetiva, para ascender de uno a otro Cuerpo y promoción objetiva, para ocupar puestos de nivel superior.

En cuanto a la promoción subjetiva (31), la vía establecida - es la de las pruebas selectivas en turno restringido para pasar a la categoría de Técnico con diploma de directivo, de los funcionarios -- del Cuerpo Técnico; para acceder a éste los del Cuerpo Administrativo y para llegar a éste desde el Cuerpo Auxiliar (32).

Respecto a la promoción objetiva, si bien el principio es el del concurso de méritos, de hecho para ocupar puestos que entrañen un ascenso, lo normal es la libre designación, que en ciertos supuestos está condicionada por la posesión de determinados Diplomas (33).

En resumen, podemos afirmar, que si bien es un acierto la diferenciación de los dos tipos de promoción, así como también que la fórmula implantada para la primera responde ciertamente a las exigencias de la realidad; en cambio, el procedimiento de la segunda, hemos de - reconocer que no es muy acorde plenamente con las tendencias modernas, como en su momento veremos. No obstante, merece destacarse como extraordinariamente positivo el haber eliminado el sistema de antigüedad, - pues tal eliminación constituía una aspiración muy generalizada fundada en razones técnicas de indudable peso. Así, el Profesor Royo Villanova había manifestado "debe eliminarse el ascenso por antigüedad, al

---

(30) "Situación y necesaria reforma del Estatuto de los Funcionarios públicos", en "Estudios de Administración Local y General", Madrid, 1961.

(31) Art. 31 LF.

(32) Un análisis de la situación anterior a la vigente, nos la brinda el Profesor Guaita en su trabajo: "El ascenso de los funcionarios públicos", en R.A.P. nº 39, 1962.

(33) Art. 54-62 LF.

menos como norma general, sustituyéndolo por el de méritos, que serán apreciados en vista de los informes expedidos anualmente por los jefes y con la intervención de una Comisión en que estén representados los funcionarios de la categoría a que corresponda la vacante' (34).

## II) Mejora de las relaciones humanas

El régimen general implantado, indudablemente tiende a una mejora de las relaciones humanas, en cuanto su articulación es conforme con los requerimientos de éstas y así, como principios concretos establecidos, se pueden destacar, entre otros, a los siguientes (35):

1º. La declaración de que el Estado dispensará a los funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos y les otorgará los tratamientos y consideraciones sociales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública. Implica, por tanto, el reconocimiento de la dignidad, como necesidad de la persona.

2º. La declaración de que el Estado asegura a los funcionarios de carrera el derecho al cargo y, siempre que el servicio consienta, la inamovilidad en la residencia. Entraña, a su vez, el reconocimiento de la seguridad, como también necesidad de la persona, si bien la duda está en la interpretación que haya de darse "al derecho al cargo", ¿qué ha querido decir el legislador?, ¿qué garantiza al funcionario la permanencia en el cargo, entendido éste como puesto de trabajo con funciones de mando?, o, simplemente, ¿qué le garantiza la permanencia en el cargo considerado a éste como sinónimo de puesto de trabajo?. En este último caso parece que hace referencia únicamente al empleo, es decir, a la condición de funcionario; en el otro supuesto supondría que el legislador ha querido otorgar una amplia garantía, quizá superior a sus propias posibilidades. Por ello, nos inclinamos por la interpretación restrictiva, más acorde, por otra parte, con la amplia facultad de la libre designación, que hay que interpretarla también como libre destitución o, simplemente, libertad en el cambio de puesto de trabajo.

---

(34) 'La Función Pública', en 'La Administración Pública y el Estado contemporáneo', Madrid, 1961, pág. 60.

(35) Art. 63, 64, 65 y 67 LF.

3º. La obligación impuesta a los jefes de informar a los funcionarios al incorporarse a su puesto de trabajo, de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, y, en especial, de su dependencia jerárquica y de las atribuciones, - deberes y responsabilidades que les incumben. Con esta obligación se pretende facilitar la integración del nuevo funcionario a la organización y hacer posible su compenetración con los fines de la misma. Aspecto que presenta una indudable trascendencia, como en su momento veremos.

4º. La obligación, igualmente impuesta a los jefes, de solicitar, periódicamente, al parecer de cada uno de sus subordinados - - inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas y de informarse de sus aptitudes profesionales, con objeto de que puedan asignarles los trabajos más adecuados y de llevar a cabo un plan que complete su formación y mejore su eficacia. Con esta obligación complementaria de la anterior, se pretenden no sólo fines funcionales, sino, sobre todo, atender a la necesidad de participación cada día más acusada.

5º. El compromiso establecido de que el Estado facilitará a - sus funcionarios adecuada asistencia social, fomentando la construcción de viviendas, residencias de verano, instalaciones deportivas, - instituciones educativas, sociales, cooperativas y recreativas y cuanto contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, condiciones de trabajo y formación profesional y social. Por último, este principio lo consideramos más que nada, puramente declarativo de buenos propósitos, no siempre fáciles de realizar, aunque sí puedan servir de base legal para alguna medida beneficiosa cuando la coyuntura la haga posible.

Podemos, en conclusión, afirmar que con los principios reseñados, se sienta la base para un desarrollo armónico de un amplio y completo programa de relaciones humanas, comprendido no sólo en los principios enunciados, sino sobre todo en el régimen general estructurado. Si bien hay que reconocer que la consecución o no de este objetivo, - depende no tanto de dichos principios, ni de las normas del régimen - general, sino de su desarrollo y de la aplicación o interpretación -- que de unos y otros se haga en cada momento y además, y esto lo consideramos fundamental, de la congruencia total de todo el sistema.

## I) Programa encaminado a mantener la moral y la disciplina

Si bien la moral de trabajo reinante en cada grupo o comunidad de trabajo será siempre la consecuencia del clima existente en él de relaciones humanas y, por tanto, ya este punto ha sido esbozado en el anterior, su interdependencia con la disciplina requiere una atención especial. Y a este respecto, entendemos, como ya en otras ocasiones hemos puesto de manifiesto (36), que al hablar de régimen disciplinario, no sólo debemos comprender, según la concepción tradicional, al sistema sancionador, sino que hay que incluir también al régimen - recompensador y al sistema de atención a quejas y reclamaciones, que los funcionarios deseen formular a sus superiores jerárquicos.

Por otra parte, consideramos, como se ha anticipado, que entre moral y disciplina, existe una íntima conexión, por cuanto sólo puede existir una moral satisfactoria dentro de un marco correcto de disciplina y sólo es aceptable ésta cuando determina una moral positiva. Ahora bien, ¿cómo se articula el régimen disciplinario así concebido en el sistema español?.

En cuanto a las recompensas, se establece que los funcionarios que se distingan notoriamente en el cumplimiento de sus deberes, podrán ser premiados, entre otras, con las siguientes recompensas: -- mención honorífica; premios en metálico y condecoraciones y honores(37)

Respecto a la atención a las quejas y reclamaciones, no figura ninguna regulación específica, lo cual no significa que no se puedan formular en la práctica, si bien posiblemente por el peso de la tradición, el legislador no ha estimado oportuno hacer mención expresa de ellas. Omisión que consideramos es de lamentar, pues la articulación de una vía de reclamación, que no tiene que ser siempre contenciosa, es esencial para favorecer las comunicaciones en ambas direcciones y para resolver en su momento inicial múltiples cuestiones que en otro caso, o degeneran en reclamaciones, ya de contenido jurídico,

---

(36) "Manual de Organización y Métodos: I. Funciones Directivas", Madrid, 1966, pág. 376.

(37) Art. 66 LF.



o se convierten en motivos de disgusto y malestar.

Y, por último, en cuanto a las sanciones, se comprende una re-  
ticulosa normativa referente a las faltas y a las sanciones, la que -  
se complementa con el procedimiento sancionador contenido en la - - -  
L.P.A. (38).

Finalmente, estimamos que la importancia de este tema, deman-  
da un análisis crítico pormenorizado efectuado con visión unitaria, -  
por lo que lo llevaremos a cabo en el lugar correspondiente de la Par-  
te Segunda.

## 5. Organos Superiores de la Función Pública

De conformidad con el ordenamiento legal vigente, la competen-  
cia en materia de personal al servicio de la Administración Civil del  
Estado, se ejerce por los siguientes órganos, cada uno con funciones  
privativas:

- El Consejo de Ministros
- El Presidente del Gobierno
- El Ministro de Hacienda
- Los Ministros, Subsecretarios y Directores Generales
- La Comisión Superior de Personal, y
- La Dirección General de la Función Pública.

### A) Consejo de Ministros

Las atribuciones que tiene conferidas, se pueden sistematizar  
de la siguiente forma (39):

a) Remitir a las Cortes los Proyectos de Ley relativos a la -  
Función Pública.

b) Proponer al Jefe del Estado la aprobación de los Reglamen-  
tos que hayan de dictarse en materia de personal.

---

(38) Art. 87-93 LF.

(39) Art. 14 LF.

El Profesor García-Trevijano analiza, con gran detalle, las fun-  
ciones asignadas tanto al Consejo de Ministros, como a los restan-  
tes órganos (Vid: Obra citada, pág. 319-44).

c) Aprobar:

- las plantillas orgánicas y la clasificación de puestos de trabajo en los Departamentos ministeriales.

- la creación de Diplomas, con especificación de los derechos inherentes a los mismos.

- el coeficiente multiplicador que haya de asignarse a cada Cuerpo a efectos de determinación del sueldo correspondiente.

- la separación del servicio de los funcionarios públicos, en los casos que proceda.

- cualquier medida relativa a la función pública que pueda suponer aumento de gastos.

Se le asignan, por tanto, las atribuciones principales en la normativa de la Función Pública. En efecto, las dos primeras entrañan las facultades constituyentes; en tanto que las restantes integran, - precisamente, las facultades referentes a los aspectos esenciales de aquélla: de la estructuración -plantillas-; de la promoción -Diplomas-; del régimen retributivo -coeficientes-; del sistema sancionador -separación del servicio- y, por último, queda la reserva de toda medida que pueda suponer aumento del gasto público.

Esta configuración de las funciones del Consejo de Ministros, evidentemente, es la que mejor responde, tanto a las demandas de la - realidad socioeconómica española, como a las exigencias de un planteamiento correcto desde el punto de vista técnico.

B) Presidente del Gobierno

Las atribuciones del Presidente del Gobierno en este campo, - las podemos sistematizar en dos tipos distintos, ambos sumamente importantes: de propuesta y de dirección (40).

---

(40) Art. 15 LF.

Las del primer grupo, comprenden el proponer al Consejo de Ministros:

- Los Proyectos de Ley sobre ordenación de la función pública.
- La aprobación de las plantillas orgánicas y la clasificación de puestos de trabajo en los Departamentos ministeriales.
- La creación de Diplomas.
- La propuesta de los Reglamentos que afecten a los Cuerpos Generales o se refieran con carácter general a la función pública.

En tanto que las del segundo grupo: dirección, incluyen a su vez:

- Velar por el cumplimiento de la Ley de Funcionarios.
- Convocar las oposiciones para el ingreso en los Cuerpos Generales.
- Resolver los concursos de méritos para la provisión de vacantes en dichos Cuerpos.
- Organizar en la Escuela Nacional de Administración Pública los cursos para el personal al servicio de la Administración Pública.
- Clasificar las plazas correspondientes a los Cuerpos Generales en los distintos organismos de la Administración Pública.

De acuerdo con estas normas, es al Presidente del Gobierno al que le corresponden las atribuciones principales de dirección de la Función Pública estatal, por cuanto tiene en su poder la facultad de propuesta al órgano máximo: Consejo de Ministros; y de decisión en los restantes casos, si bien en ambos, teóricamente, puede encontrar la limitación procedente de las facultades asignadas al Ministro de Hacienda.

Este criterio unitario, con la salvedad indicada, lo consideramos sumamente correcto y además necesario, si se pretende mantener un régimen uniforme en la Función Pública estatal, que evite los problemas que plantea la natural tendencia a la dispersión.

### C) Ministro de Hacienda

Las atribuciones del Ministro de Hacienda en este campo, son

de hecho, mucho más importantes de lo que se deduce de la simple lectura de los textos legales, pues de éstos parece como si sus facultades se agotasen en una simple propuesta, cuando la realidad es que, - por tratarse de propuestas siempre con incidencia directa en el gasto público, su contenido está en todo momento condicionado por los estudios económico-financieros en los que se fundamenta. De aquí el que - no sea preciso destacar el hecho de que el Ministro de Hacienda es en toda ocasión pieza clave en el régimen de la Función Pública en nuestro país, lo mismo que sucede en todos los restantes.

Según el régimen vigente, le corresponde proponer al Consejo de Ministros (41):

1º. La remisión a las Cortes de los Proyectos de Ley sobre:

- retribuciones de los funcionarios públicos,
- el cuadro de coeficientes multiplicadores, y
- las plantillas de los distintos Cuerpos del Estado.

2º. El coeficiente multiplicador que haya de asignarse a cada Cuerpo, a los efectos de la determinación del sueldo correspondiente.

3º. Cualquier medida relativa a la función pública que pueda suponer aumento de gastos, previa iniciativa de los Ministerios interesados.

#### D) Ministerios

De acuerdo con la distribución de competencias establecida -- por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, les -- compete la dirección, gobierno y régimen disciplinario del personal -- adscrito al respectivo Departamento, y en especial (42):

a) En cuanto a los Cuerpos Especiales:

- Convocar, previo informe de la Comisión Superior de - -

---

(41) Art. 16 LF.

(42) Art. 17 LF.

Personal, las pruebas de ingreso en los mismos que dependan del Departamento.

- Nombrar a los funcionarios pertenecientes a dichos Cuerpos, dando cuenta a la Comisión Superior de Personal.

- Aprobar las relaciones de funcionarios de los referidos Cuerpos, dependientes del Departamento.

b) En cuanto a los Cuerpos Generales:

- Comunicar a la Presidencia del Gobierno las plazas vacantes en su Departamento correspondientes a los mismos.

c) Respecto a arbores:

- Proveer las plazas clasificadas como de libre designación.

- Aprobar las comisiones de servicio que impliquen derecho a indemnizaciones.

Por otra parte, y de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, en la Subsecretaría de cada Departamento ministerial, existirá una Unidad central de personal, que tendrá las funciones de administración de todo el personal adscrito al Departamento, tanto el correspondiente a Cuerpos generales y especiales, como de empleo, contratados, personal laboral, etc., de los procedimientos de selección, formación y movimiento de personal, clasificación, retribuciones y asistencia social (43).

Como ejemplo de esta Unidad central de Personal, se puede citar la del Ministerio de Información y Turismo, que está configurada como Subdirección General, con la siguiente estructura:

---

(43) Con anterioridad a dicho Decreto, J.L. de Andrés Castañeda y G. Laso Vallojo habían realizado una investigación sobre las Oficinas de Personal de la Administración Civil, sumamente interesante, y cuyas conclusiones publicaron bajo la rúbrica de "Estudio sobre efectivos de las Oficinas de Personal de la Administración Civil" ("C.A." nº 103).

- Sección primera: Ordenación.

Negociado primero: Asuntos Generales.

Negociado segundo: Selección y Perfeccionamiento.

Negociado tercero: Asistencia Social.

Negociado cuarto: Retribuciones.

- Sección segunda: Régimen de Personal.

Negociado primero: Funcionarios de Cuerpos Especiales.

Negociado segundo: Funcionarios de Cuerpos Generales.

Negociado tercero: Personal no funcionario (44).

E) Comisión Superior de Personal

a) Composición

De conformidad con la normativa vigente, está integrada por - los siguientes miembros: Presidente, que lo es el Ministro Subsecretario de la Presidencia; Vicepresidente: el Director General de la Función Pública; vocales natos: los Subsecretarios de los Ministerios Civiles, el Director General del Tesoro y Presupuestos, el Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, el Presidente del Patronato y el Director de la Escuela Nacional de Administración Pública; vocales permanentes: tres personalidades nombradas por Decreto de la Presidencia del Gobierno; y secretario: el Subdirector General de la Función Pública (45).

b) Actuación

La Comisión Superior de Personal, actúa en Pleno o en Comisión Permanente. Esta última es convocada y presidida por el Vicepresidente y está compuesta por el Director General del Tesoro y Presupuestos, el Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, el Director de la Escuela Nacional de Administración Pública, los - - tres vocales permanentes y el Secretario. A sus reuniones pueden asistir los vocales natos, quienes pueden nombrar un Delegado que les - - sustituya (45).

---

(44) Decreto 836/1970, 21 de marzo, artículo 5º.

(45) Art. 9º LP. y Art. 9º del Decreto 245/1968, de 15 de febrero.

c) Competencia

Corresponde a la Comisión Superior de Personal (46):

1º. Informar preceptivamente todos los proyectos de disposiciones que en esta materia hayan de conocer e intervenir el Consejo de Ministros, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Hacienda.

2º. Proponer cuantas medidas estime oportunas para el -- buen régimen de la función pública.

3º. Ejercer aquellas funciones en materia de personal que en ella se deleguen.

La lectura de estas funciones puede llevar a la conclusión de que las atribuciones que tiene asignadas, son muy reducidas en comparación con otros órganos similares extranjeros. No obstante, esto no es cierto, por cuanto el ejercicio de estas facultades puede conducir a la implantación de una política unitaria en la Función Pública estatal. En efecto:

a) La función de previo informe constituye, por un lado, -- un control efectivo de cualquier medida general y por otro, la posibilidad de someter a ésta a unos criterios uniformes.

b) La función de propuesta, entraña una prerrogativa sumamente trascendente, en cuanto representa la posibilidad de introducir cuantos cambios sean precisos y cuantas innovaciones se estimen procedentes, por lo que consideramos que es la atribución principal, si -- bien sus posibilidades están condicionadas por la forma en que se -- ejerza: puede ser el cauce para una readaptación dinámica y constante de la Función Pública, o puede convertirse simplemente en una facultad inactiva.

c) Por último, el efecto del ejercicio de las funciones delegadas dependerá a su vez de la importancia de las mismas.

---

(46) Art. 12-20 LF.

## F) Dirección General de la Función Pública

El artículo 1º del Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado, suprimió -- los cargos de Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, con categoría de Subsecretario y el de Secretario General de la Comisión Superior de Personal, con categorías de Director General; asignando -- las funciones de los cargos suprimidos a la Dirección General de la -- Función Pública que por dicha disposición se crea.

De acuerdo con la normativa vigente, las funciones que corresponden al Director General de la Función Pública, se pueden sistematizar en los siguientes grupos:

### a) Colaboración con la Presidencia:

- Asistir al Ministro Subsecretario de la Presidencia en el ejercicio de las funciones que le incumben en relación con la Comisión.

- Substituir al Presidente de ésta en caso de ausencia o enfermedad.

- Presidir las Ponencias de Trabajo.

### b) Control:

- Cuidar especialmente del cumplimiento de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil.

- Organizar y mantener la estadística de los funcionarios del Estado y preparar las relaciones de los diferentes Cuerpos Generales existentes en todos los Centros y Dependencias de la Administración.

- Organizar y dirigir el Registro del personal de la Administración Civil del Estado.



c) Gestión:

- La dirección de los servicios administrativos de la Comisión Superior de Personal.

d) Propuesta y estudio:

- La preparación de proyectos y disposiciones referentes al régimen del personal de la Administración Institucional.

- Elaborar con la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno y en colaboración con la Escuela Nacional de Administración Pública, estudios y trabajos de investigación en materia de personal.

6. La Escuela Nacional de Administración Pública

Dentro del movimiento de reforma y estructuración racional de la Función Pública española, ocupa un lugar destacado el Centro de -- Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, hoy Escuela Nacional de Administración Pública, por cuanto ha sido el motor impulsor de -- tal reforma y estructuración, no limitándose a su labor puramente docente, sino promoviendo estudios en todos los aspectos de la Función Pública.

"La creación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de -- Funcionarios --ha puesto de relieve su Director-- tiene una justificación y fundamento legal: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957. Esta Ley representa un hito en el proceso -- en marcha para el mejoramiento o reforma de la Administración Pública española. Y en su artículo 13, párrafo 8, establece que corresponde a la Presidencia del Gobierno cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado y, en general, -- de todo lo relativo a su régimen jurídico" (47).

---

(47) Informe sobre "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios", presentado al I Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios, Madrid, 1960.

Su proceso normativo siguió una evolución poco frecuente, que merece destacarse: el Centro se creó por una Orden Ministerial de 22 de septiembre de 1958, se consagró por un Decreto de 9 de julio de -- 1959 y se configuró definitivamente por una Ley, de 23 de diciembre - de 1961, complementándose después por las disposiciones contenidas en la Ley de Funcionarios. Es decir, que su evolución ha sido crecimiento real y no, como de ordinario sucede, por desenvolvimiento legislativo. Quizá este proceso explique cómo en cada momento su estructura ha estado a la altura de las circunstancias y el legislador lo único que ha tenido que hacer es reconocer "de jure", lo que ya era "de - - facto".

De acuerdo con sus normas vigentes y en especial de su Reglamento Orgánico de 21 de julio de 1966, está estructurada de la forma que, sintéticamente, vamos a exponer a continuación.

#### A) Naturaleza y fines

La Escuela Nacional de Administración Pública es un organismo autónomo que depende de la Presidencia del Gobierno y que tiene por - fines la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos estatales. (48)

#### B) Actividades

Las actividades principales que desarrolla son las siguientes (49):

##### a) Selección, formación y perfeccionamiento

- Pruebas y cursos selectivos para el ingreso en los Cuerpos Generales de la Administración Civil, así como también las prácticas administrativas reglamentarias de aquéllos.

- Cursos y en su caso, pruebas selectivas previas, para la

---

(48) Art. 1º Reglamento Orgánico

(49) Art. 2º al 5º Reglamento Orgánico

obtención de Diplomas acreditativos de la capacitación de los funcionarios en determinadas funciones, ramas o disciplinas de la Administración, incluidos los Diplomas de funcionarios directivos.

- Cursos de perfeccionamiento y especialización para funcionarios de los Cuerpos Generales y Especiales.

b) Investigación y estudio:

- Conferencias, reuniones, seminarios, coloquios, viajes de estudio, etc., y cuantas actividades puedan contribuir a mejorar la formación de los funcionarios civiles del Estado.

- Estudios y trabajos de investigación sobre los distintos aspectos de la Administración Pública española o extranjera, especialmente en lo relativo a Administración de Personal y Régimen jurídico de la función pública.

c) Información y asistencia técnica:

- Edición de estudios y trabajos, e información a los funcionarios sobre los diversos aspectos de la Administración Pública española o extranjera.

- Asistencia técnica a otros países, en especial a los iberoamericanos y divulgar en el extranjero las experiencias positivas de nuestra Administración Pública.

C) Organización

En la estructura de la Escuela Nacional de Administración Pública se pueden distinguir: por un lado, los órganos rectores, a los que incumbe el gobierno y dirección; por otro, órganos de gestión, a los que compete el desarrollo de las actividades y, por otro, órganos de asistencia, a los que corresponde auxiliar a la Dirección.

a) Órganos rectores:

- El Patronato, al que corresponde la aprobación del Plan

general de actividades; el asesoramiento a la Dirección en las cuestiones de mayor importancia y la aprobación de la Memoria anual (50).

- El Director, al que le incumbe el gobierno directo del Centro (51).

b) Organos de gestión:

- Secretaría Técnica, a la que compete la programación, organización y control de las tareas de selección, formación y perfeccionamiento (52)

- Secretaría General, a la que corresponden las actividades de gestión, administrativas y económicas, así como la coordinación de los servicios generales y las relaciones con el exterior (53).

- Instituto de Estudios Administrativos, al que compete promover y realizar los estudios y trabajos de investigación sobre la Administración Pública (54).

- Instituto de Desarrollo Económico, al que incumbe la organización de las enseñanzas e investigaciones en materia de desarrollo económico y social (55).

c) Organos de asistencia a la Dirección:

En el Reglamento Orgánico se prevé la existencia de estos órganos (56):

- Junta de Dirección

- 
- (50) Art. 9º Reglamento Orgánico  
(51) Art. 10º Reglamento Orgánico  
(52) Art. 11º Reglamento Orgánico  
(53) Art. 12º Reglamento Orgánico  
(54) Art. 13º Reglamento Orgánico  
(55) Art. 16º Reglamento Orgánico  
(56) Art. 8º Reglamento Orgánico.

- Junta Administrativa
- Junta de Profesores
- Junta General de Colaboradores

La composición y funciones de cada uno, se establece que se regulará en los Reglamentos de Régimen Interior, los que desconocemos, por lo que no podemos afirmar si realmente existen y cuáles son sus cometidos. La simple lectura del correspondiente precepto nos está poniendo de manifiesto el deseo del legislador de diferenciar en el asesoramiento y asistencia a la Dirección, cuatro frentes distintos y -- claramente diferenciados: el de gobierno, atribuido a la Junta de Dirección, que cabe pensar que estaría o estará integrada fundamentalmente por los jefes de las distintas Dependencias; el económico, del que formarían parte algunos o todos de estos jefes, el Administrador y algún responsable de servicio directamente afectado; el docente, integrado por los profesores de diversos grados; y el de actividades generales, constituido por todas aquellas personas que de alguna forma prestan con carácter permanente su cooperación a la Escuela.

Insistimos, que nos movemos en el campo de la pura hipótesis, pero de todas formas, hemos de afirmar que la enunciación legal constituye, cualquiera que sea el desarrollo que se le haya dado, un -- planteamiento sumamente completo, del que es fácil esperar resultados satisfactorios.

#### D) Actuación

Las dos notas características más relevantes de las enseñanzas impartidas, desde su momento fundacional hasta nuestros días han sido, como en su momento puso de relieve el Profesor De la Oliva y -- Castro: "no ser de carácter exclusivamente jurídico y relacionarse -- con la actuación práctica de los funcionarios en la Administración Pública. ¿Por qué esta orientación? No por desconocimiento o desprecio del trascendental papel que el Derecho tiene en la Administración Pública y de su inmenso valor formativo, sino como reacción contra algunos excesos y como intento de llenar una laguna en la formación de -- nuestros funcionarios y porque la formación jurídica de un gran número de nuestros funcionarios lo proporciona la Universidad. Pero no -- sería exacto deducir de esto la precipitada conclusión de que se abandona o descuida el aspecto jurídico, elemento indispensable para el --

desempeño de la función pública" (57).

Para comprender el volumen e importancia de las actividades docentes que lleva a cabo, nos podemos fijar en la labor del último curso académico, 1968-69, la que comprendió la siguiente actuación:

	<u>Número de cursos</u>	<u>Número de alumnos</u>
a) <u>Selección</u>		
Realización de pruebas de acceso al Cuerpo Técnico y al Cuerpo Auxiliar en sus dos turnos: libre y restringido.		
b) <u>Formación</u>		
1. De Técnicos .....	1	23
2. De Administrativos .....	3	80
3. De Auxiliares .....	3	800
c) <u>Perfeccionamiento</u>		
1. Titulados Superiores .....	13	191
2. Administrativos .....	3	76
3. Auxiliares .....	4	124
d) <u>Extensión docente</u>		
1. Jornadas de Estudio .....	3	255
2. Seminarios y Cursos especiales..	11	312
e) <u>Iberoamericanos</u> .....	3	56
<u>T o t a l</u> .....	<u>44</u>	<u>1.917</u>

Estos datos son suficientemente expresivos de la trascendental obra de capacitación de los funcionarios civiles de la Administración del Estado que está realizando la mencionada Escuela, por lo que no requieren un expreso comentario (58).

---

(57) Del Informe citado.

(58) Datos tomados de la memoria del curso 1968-69.

1. Planteamiento

Examinada en los capítulos anteriores la problemática general de la Dirección de Personal, así como también la específica de la misma en la Administración Pública y en la Administración Civil del Estado, procede, igualmente en esta Parte Primera, que consideremos los aspectos peculiares de la Dirección de Personal en la Administración Local, como punto de partida del análisis funcional que llevaremos a cabo en la Parte Segunda.

De entrada, podemos afirmar, que en la Dirección de Personal en la Administración Local han influido también los factores que han condicionado la evolución de la misma en la esfera pública y en especial en la española, pero además, y junto a ellos, han existido típicamente otros privativos del ámbito local, que son los que han contribuido a una configuración peculiar del régimen del personal local, que en la actualidad se está tratando en parte de superar en aquellos aspectos que no se consideran positivos, si bien hay que reconocer que existen grandes escollos de muy variado tipo, origen y naturaleza, para conseguir tal propósito de mejora y progreso. De aquí el que sea conveniente considerar previamente las peculiaridades del régimen local y de su personal, como punto de partida del análisis de la problemática de la Dirección de Personal en aquél.

A) Peculiaridades locales

La observación y examen de la realidad en la que se desenvuelve la Administración Local, nos pone de relieve los siguientes hechos que requieren una especial atención y estudio:

1º. El elevado número de Corporaciones, frente al mucho menor de organismos y dependencias estatales. Fenómeno cuantitativo que tiene a su vez una gran trascendencia cualitativa, ya que determina la existencia de múltiples comunidades de trabajo reducidas en cuanto al

número de sus integrantes, pero cada una con sus propias peculiaridades (1). Es decir, que no sólo existen cerca de nueve mil Corporaciones Locales, lo que supone una gran dificultad para cualquier tratamiento unitario; sino que además, entraña el funcionamiento de igual número de grupos humanos, contrarios por su sustancial variedad a -- cualquier propósito de homogeneización. Así, y refiriéndonos a 1967, -- la distribución geográfica del personal al servicio de las Corporaciones Locales era la siguiente:

#### I. AYUNTAMIENTOS:

- 4.765 municipios, menores de 1.000 habitantes, tenían .....	8.929 servidores
- 2.847 municipios, de 1.001 a 5.000 habitantes, tenían .....	19.326 "
- 927 municipios, de 5.001 a 20.000 habitantes, tenían .....	26.340 "
- 142 municipios, de 20.001 a 100.000 habitantes, tenían .....	31.716 "
- 26 municipios de más de 100.000 habitantes, tenían .....	59.124 "
Total .....	145.435 servidores

#### II. DIPUTACIONES Y CABILDOS .....

32.109 "

---

Total ..... 177.544 servidores(2)

---

Refiriéndonos sólo a los Ayuntamientos y tomando como base los cinco grupos indicados, observamos que el promedio del número de servidores por Corporación, va pasando de 1,8; a 6,7; a 28,4; a 223,3 y a -- 2,274, con lo que se puede insistir sobre el hecho de la heterogeneidad, al que después incorporaremos también el de la dispersión.

---

(1) La problemática de los pequeños municipios fue estudiada con su -- rigor habitual por el Profesor Jordana de Pozas, en su conferencia "Problemas de los pequeños municipios", pronunciada en Las -- Palmas, en 1957, con motivo de las "Jornadas Municipalistas" allí celebradas.

(2) Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales, 1969.



2º. La relación políticos-funcionarios es mucho más intensa y directa en la esfera local que en la central, debida fundamentalmente, por un lado, al ser la estructura más simple, existen mayores posibilidades de contacto personal inmediato y, por otro, de ordinario hay un conocimiento directo extracorporativo que incide y condiciona las relaciones internas. "Una vecindad territorial --advierde Pitirim A. -- Sorokin-- es un contorno de cuya influencia no se libra del todo ninguno de sus residentes. El hecho de vivir en contigüedad territorial con otras personas, hallándose continuamente con los mismos vecinos, y -- las interacciones que se derivan de ello, conducen a un intercambio -- y asimilación de muchas costumbres y formas de conducta. Especialmente cuando esa residencia es permanente o duradera. Del mismo modo, la proximidad territorial crea entre los vecinos una serie de intereses comunes, tornándose solidarios dentro de los límites de dichos intereses, sea cual fuere su diferencia en otros aspectos. Respirando el -- mismo aire, absorbiendo la misma atmósfera sociocultural, esta interacción de los vecinos no puede dejar de desarrollar algunas similitudes y modalidades comunes de conducta, que acabarán por traducirse en la formación de un grupo marcado por el "color" de la localidad circundante" (3).

3º. La actuación de las Corporaciones Locales tiene una proyección social mucho más directa que la de los organismos centrales, con lo cual la imagen que de aquéllos tienen los ciudadanos es mucho más viva, y como consecuencia, cualquier fallo en su funcionamiento -- repercute en la opinión que sobre sus gestores y sobre su personal -- tienen los administrados. Y, por otra parte, en las Corporaciones Locales se acusa una mayor presión popular, que da lugar a la que el -- Profesor Garrido Falla denomina "participación popular en la Administración Local", en la que distingue tres modalidades distintas, cada una de ellas con sus propias peculiaridades: participación política, o de representación en los órganos generales de gestión; participación administrativa y participación jurídica (4). Participación, en -- -- cualquiera de estas modalidades, que incide de forma directa en la -- gestión del personal, por cuanto éste se ve sometido a la tensión --

---

(3) "Sociedad, Cultura y Personalidad", Madrid, 1960, pág. 301.

(4) "La participación popular en la Administración Local" ("R.D.V.L." nº 154, 1967).

resultante de tal presión.

4º. Relacionado con el hecho anterior, está el que la mayor - proximidad física del Ente local con respecto a los administrados, que a la de cualquier servicio estatal, determina el que aquéllos tolefen menos sus deficiencias y manifiesten más acusadamente su disconformidad. Disconformidad que incide directamente sobre los funcionarios, a los que en tales casos se les califica de ineptos. Esta actitud tiene carácter universal, como lo prueba la siguiente aseveración de Agustín F. Macdonald: "la selección y supervisión de los empleados municipales y su organización en unidades eficientes es un asunto de máxima importancia. Todo contribuyente tiene derecho a saber que obtiene servicios razonables a cambio de los impuestos que paga. En realidad, el ciudadano promedio tiene una fuerte inclinación a opinar que ello no es así. Cree que la mayor parte de los empleados municipales son unos vagos, que serían incapaces de abrirse paso en el mundo progresista - de la industria moderna, y que el empleo municipal les ofrece un refugio contra los azares que conlleva una competencia fuerte. Resumen un credo en pocas palabras: "la política es una podredumbre", y como corolario lógico se sienten seguros de que todos los empleados de la -- unidad han sido seleccionados mediante influencias políticas" (5).

Sabemos que esto no es cierto siempre, y menos referido a la realidad de nuestro país, en donde encontramos multitud de funcionarios competentes y laboriosos que actúan con una eficiencia digna de una mayor consideración y respeto. Y no obstante, en bastantes casos, también aquí se les imputa ineptitud e ineficacia.

5º. La ampliación de los servicios locales provocada por las cada día mayores demandas sociales, con lo cual se produce un doble - fenómeno, por una parte, cada vez tienen que ser más el número de servidores y, por otra, estos nuevos servidores, en una gran proporción, ya no tienen una función predominantemente burocrática, sino que su - acción y como consecuencia su preparación, debe ser de contenido muy vario y su estatuto no puede ser absolutamente uniforme. "El tecnicismo y la complejidad de los servicios- puso de manifiesto el Profesor Jordana de Pozas- exigen una rigurosa selección de los funcionarios -

---

(5) "Gobierno y Administración Municipal", México, 1959, pág. 354.

y un régimen en que se atienda al mérito y se procure un trato humano y digno, una retribución suficiente y unas garantías adecuadas contra el favoritismo o la injusticia. En todos los países se halla en baja, si es que no ha desaparecido, el spoils-system, sustituido por el sistema del mérito. Cada vez más, la selección y designación de los candidatos se realiza por procedimientos competitivos o adecuados para comprobar la preparación mínima requerida y se recomienda a Comisiones o Tribunales independientes y aptos para la importante labor que han de realizar. Del mismo modo, por vía legislativa, por acuerdo entre las Corporaciones o por demandas aceptadas de las organizaciones profesionales o sindicales, existe un verdadero estatuto que regula la situación de los funcionarios en todos los aspectos de su carrera" (6).

6º. La necesidad de adaptar unas estructuras y servicios propios de una realidad socioeconómica manifiestamente superada, a unas circunstancias muy dinámicas. Esta adaptación impone un esfuerzo de reajuste permanente, que provoca una acusada tensión (7). A este respecto, se ha afirmado que "el continuo aumento de la tasa de urbanización mundial, y particularmente la súbita aparición de grandes aglomeraciones, nos lleva a concluir que, no obstante las variaciones de las tesis económicas, el movimiento de distribución de la población -- la formación de las infraestructuras sociales y técnicas necesarias -- debe ser objeto de una planificación detallada. La situación resultante

- 
- (6) "Problemas de las grandes concentraciones Urbanas desde el punto de vista de la Organización Administrativa", Ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Municipios, Madrid, 1955.
- (7) Las funciones municipales no sólo han aumentado sino que han cambiado de carácter. La ciencia moderna ha hecho que muchos servicios públicos --tratamiento de aguas negras, la identificación criminal y el tratamiento de las enfermedades mentales, por ejemplo-- serán de naturaleza cada vez más técnica y menos comprensible al público en general. Consecuentemente, ha habido un mayor apoyo en los servicios especializados y esto ha acentuado la importancia de la Administración. Estos cambios significativos en la extensión y carácter de las funciones municipales pueden ser atribuidos a un número de factores que están más o menos relacionados entre sí. ("Técnica de la Administración Municipal", México, 1963, pág. 20).

de asentamientos de población rápidos e incontrolados, las consecuencias de la mala utilización del suelo, la expansión anárquica de la construcción y los transportes, son ya difíciles de dominar y exigen intervenciones extremadamente costosas. Si estas medidas parciales -- continúan junto a una organización intensa y acelerada, la falta de planificación y de medios suscitará crisis en muchas regiones. Esto -- concierne particularmente a regiones metropolitanas y reconocemos como forma básica de asentamiento urbano moderno y producto final de la concentración urbana" (8).

7º. La urgencia, consecuencia de lo anterior, de readaptar -- profesionalmente su personal a los métodos y procedimientos de la tecnología actual, para que puedan satisfactoriamente cumplir su misión social. Quizá éste sea uno de los hechos que más problemas suscite en la hora actual a las Corporaciones Locales. "La formación --afirmó -- hace ya bastantes años el Profesor López Rodó-- es labor de toda la vida del funcionario, si no quiere perder gradualmente eficacia y ver -- atrofiados sus conocimientos y facultades profesionales. Un funcionario que abandonara sus estudios profesionales, que dejara de mantener al día sus conocimientos técnicos, que se desentendiera de conocer -- los nuevos métodos de trabajo y los últimos avances de la ciencia administrativa, caería fácilmente en la rutina y entorpecería la marcha del servicio que tenga encomendado" (9).

8º. Las dificultades con que la mayoría de las Corporaciones Locales encuentran para atraer y conservar un personal idóneo, como -- consecuencia de la competencia que le hacen, tanto la empresa privada, como la Administración Central (10). Así, se ha reconocido que "La --

---

(8) Juliusz Gorynski y Eugenia Ribicki: "La metrópoli funcional y -- los regimenes de gobierno". Ponencia presentada al Congreso sobre problemas metropolitanos, celebrado en Toronto. Publicado -- por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, -- 1939, página 105.

(9) "Papel de los establecimientos de enseñanza en el perfeccionamiento de los funcionarios europeos" ("R.E.V.L." nº 92, 1957).

(10) Relacionado íntimamente con esta cuestión está el problema de -- los gastos que origina el personal, que se estudia por el Profesor Clavero Arévalo en su trabajo: "Los gastos de personal en --

insuficiencia notoria y general de la retribución de los funcionarios de Administración Local en todas sus categorías y clases, es grave problema político por el descontento que engendra, la huida a otros sectores mejor remunerados, que produce la pérdida de los aspirantes más capaces y la disminución en el rendimiento causada por la inevitable dedicación a otras actividades" (11).

En efecto, la empresa privada se muestra cada día como un mayor competidor en el reclutamiento y selección, por cuanto ofrece -- perspectivas más atractivas, no ya sólo en el aspecto económico, sino también en las posibilidades de promoción y estabilidad. En este sentido, merece destacarse que para el hombre joven y preparado, la empresa brinda mayores probabilidades de éxito y de destacar personalmente. En el campo público, a lo más que puede llegar es a que se le reconozca como funcionario competente; en la esfera privada puede escalar, en cambio, hasta el puesto más alto y ser reconocido como un gerente con éxito. Hay que destacar frente a este hecho, que el problema será mucho más grave en el futuro, a medida que la empresa descubra que tanto entre los integrantes de los Cuerpos Nacionales, como entre los pertenecientes a las plantillas de las Corporaciones, hay personal preparado y experimentado extraordinariamente idóneo para ocupar puestos gerenciales de alto nivel en aquélla. De aquí el que se pueda afirmar que el día que tal descubrimiento tenga lugar en toda su plenitud, las Corporaciones Locales correrán el riesgo de perder a todos sus hombres de más valía.

Por otra parte, la Administración Central también le hace competencia y le seguirá haciendo en el futuro, pues aun en el supuesto de que se llegase a una equiparación absoluta, cosa sumamente dudosa, los puestos superiores a que se puede llegar en ambas esferas, no son paralelos en cuanto a responsabilidad: la complejidad de cometidos de los funcionarios locales, siempre llevará anejos un cúmulo de obligaciones y responsabilidades, que en los funcionarios centrales están más delimitadas y concretadas.

---

las Administraciones Locales" ("R.A.P." nº 23, 1957).

(11) Conclusión 9ª del Seminario "Los problemas de los Funcionarios Locales", III Curso de Problemas Políticos de la Vida Local.

## B) Características del personal local

El análisis de los aspectos considerados, nos proporciona ya inicialmente unas características típicas del personal local:

1º. Dispersión geográfica, con lo cual siendo sus efectivos -- numerosos en total, no llegan a constituirse en grupo de presión; -- pues no integran en un área concreta un volumen considerable que alcance fuerza y poder. Recordemos a este respecto la tesis de M. Ducceschi y comprenderemos fácilmente las causas del trato discriminatorio del personal local en relación con el estatal y las dificultades, como consecuencia, que existen para la pretendida acomodación.

2º. Heterogeneidad en su composición, por cuanto en cada Corporación existen grupos distintos de funcionarios, diferenciados no sólo por su formación y especialización, sino también por su grado -- cultural, con lo cual es difícil la cohesión y menos la unidad, lo -- que es, a su vez, causa de su debilidad como sector profesional y el motivo del retraso en la consecución de sus reivindicaciones. Refiriéndonos a 1967, en los Ayuntamientos, aproximadamente un 73% era -- personal de plantilla, un 21% estaba sometido a la legislación laboral y un 6% era de servicios concertados. En cambio, en las Diputaciones provinciales y Cabildos, sólo un 55% era de plantilla, mientras -- que el 41% estaba sometido a la legislación laboral y el 4% era de -- servicios concertados (12).

3º. Diferencias muy acusadas en cuanto al número de los integrantes del personal, de unas a otras Corporaciones, no sólo a causa del volumen de éstas, lo que es lógico, sino también dentro de Corporaciones de nivel similar, debidas a razones no fáciles de explicar, aunque sí sencillas de comprender. Estas diferencias dificultan en -- gran manera la aplicación de criterios uniformes, pues nos encontramos desde la Corporación que sólo tiene al Secretario como único funcionario, hasta la que sus efectivos totales ascienden a varios miles. Y -- por otra parte, en Corporaciones de volumen similar hay también grandes diferencias en cuanto al número y, sobre todo, en cuanto a las --

---

(12) Anuario citado.

especialidades de su personal, lo que impide a su vez, la elaboración de una tipología racional del personal, según grupos de Corporaciones.

4º. Diferencias igualmente en las situaciones de hecho en posiciones similares, provocadas, posiblemente, por el distinto grado de influencia en los políticos, debido a su mayor o menor relación personal con ellos; diferencias que en muchos casos tienen carácter transitorio, debidas a la temporalidad de los políticos, y que en otros casos cristalizan en situación definitiva, cuando logran consagrarse formalmente (13). Estas diferencias inciden grandemente en las plantillas de las Corporaciones, por cuanto en unos casos el número de los efectivos de éstas es elevado, complementado con escaso personal sometido al régimen laboral, y en otros sucede a la inversa, con lo cual el análisis comparativo es difícil, cuando la realidad es que el total de personal es muy similar (14). Es decir, se encuentran - -

---

(13) A este respecto, en la Conclusión 4ª del Seminario sobre "Funcionarios Administrativos, técnicos y de Servicios Especiales de las Entidades Locales" del IV Curso de Problemas Políticos de la Vida Local, se declara: "La circunstancia de que en determinadas ocasiones haya tenido acceso a las plantillas de las Corporaciones Locales con carácter definitivo, personal al que no se han exigido los requisitos similares a los que legalizó la demostración de su idoneidad mediante la superación de las pruebas reglamentarias, y la disparidad de criterios en la apreciación de los méritos de los aspirantes han sido las causas fundamentales de la actual diversidad apreciable en la competencia profesional de los funcionarios que, a su vez, dificulta una consideración nacional unitaria de los mismos que, sin duda, favorecía sus perspectivas de carrera y con ello, la dedicación, continuidad y estímulo en sus servicios a las Corporaciones Locales y, en definitiva, a la Comunidad Nacional".

(14) La problemática del personal laboral se estudia con gran rigor por el Profesor Alonso Olea en su trabajo "Funcionarios y obreros municipales: un problema jurisdiccional", en "Problemas políticos de la Vida Local", 1967, pág. 167-89.

Por su parte, el Profesor Roca Roca en su trabajo: "El concepto de funcionario en la Administración Local" ("R.A.P." nº 46, 1965) analiza la problemática del mismo.

Corporaciones en las que su personal de plantilla es poco numeroso, - pero sin embargo, es muy elevado el que se rige por la legislación la boral. El análisis de la plantilla nos lleva a un juicio favorable; en cambio, el estudio de las relaciones de personal de este otro grupo, - nos conduce a una valoración negativa. En consecuencia, se requiere, - por su complejidad, un examen pormenorizado caso por caso, para poder llegar a un juicio global válido.

5º. Diversidad de funciones en puestos similares, como consecuencia no sólo de los factores subjetivos mencionados, sino también a causa de la aplicación de criterios organizativos empíricos, lo - - cual es un obstáculo considerable para implantar una clasificación -- uniforme de puestos de trabajo. Implantación que requerirá un gran es- fuerzo que permita llevar a cabo una meticulosa labor de análisis, -- descripción y valoración de tareas, como etapa previa a una defini- -- ción y descripción de los puestos de trabajo, conforme a criterios ra- cionales y de validez general. Sin tal trabajo previo, pensamos que - será difícil la deseada equiparación con los funcionarios estatales. - Ahora bien, la realización de dicha labor no garantiza la consecución de la equiparación, pues existen otros muchos obstáculos de diferente tipo: algunos de los cuales ya hemos mencionado y a otros nos iremos refiriendo en su momento.

### C) Conclusión

Esta caracterización inicial permite llegar ya de entrada, a - las siguientes conclusiones provisionales, que las consideramos como las premisas del sistema deseable:

1ª. La necesidad de una normativa racional del régimen del -- personal local, conforme a las exigencias del momento presente. Con - respecto a este extremo, hace ya más de veinte años, el Profesor Jor- dana de Pozas manifestaba que "la intervención creciente por su núme- ro e influencia, de los funcionarios profesionales en la vida local, - no es un fenómeno exclusivo de esa esfera, sino general en todo el -- mundo y en todos los ámbitos de la Administración. Muchas y bien cono- cidas son sus causas. Sus principales consecuencias se traducen en la profesionalización de casi todos los cargos y funciones, más o menos confesadas, hasta llegar a la del mismo Alcalde o Presidente; en la -



creación de instituciones y métodos, cada día mejores, para formar, - seleccionar y perfeccionar a los funcionarios locales; en el ordena- miento legal de esos funcionarios, dándoles garantías de estabilidad y justo trato al par que proclamando los deberos que han de cumplir, - y en la utilización y fomento de las organizaciones que voluntaria u obligatoriamente los agrupan" (15).

2a. La necesidad igualmente de que esta normativa, siendo uni-  
taria en sus principios, responda a una consideración real de la si-  
tuación de este personal. Es decir, que contemple una diversidad de -  
supuestos para que se pueda adaptar a la heterogeneidad de situacio-  
nes. Se impone por tanto, un sistema unitario con alternativas varias,  
estructuradas racionalmente mediante una tipología múltiple.

3a. La necesidad también de conciliar por razones de eficacia,  
dos factores un tanto contradictorios: la implantación del régimen --  
unitario de personal, por una parte y, por otra, la flexibilidad que  
las Corporaciones precisan para implantarlo de acuerdo con sus concre-  
tas circunstancias fácticas; única forma de que aquellos criterios --  
puedan tener vigencia y no queden reducidos a meras declaraciones pro-  
gramáticas. Es decir, no bastan esas alternativas varias, es preciso  
además, que las Corporaciones puedan adaptarlas adecuadamente, a tra-  
vés del ejercicio de las atribuciones que se les reconozcan sin corta-  
pisas, pero, eso sí, sujetas a un control posterior efectivo.

4a. La exigencia de que este régimen sea similar al que dis-  
frutan los funcionarios estatales, y ello por varios motivos: en pri-  
mer lugar, los adelantos tecnológicos al borrar prácticamente las dis-  
tancias físicas, propician las tendencias unificadoras del estatuto -  
del funcionariado público, que son a su vez consecuencia del incremen-  
to del poder centralizado; en segundo lugar, el avance conseguido en  
el régimen del funcionariado central, constituye meta a alcanzar por  
parte de los que sirven en las restantes esferas; en tercer término, -  
exigencias de justicia que reclaman un tratamiento similar para todos  
los que desempeñan funciones públicas y, en último término, demandas  
de tipo social, que al requerir cada día servidores más competentes, -

---

(15) Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Le-  
gislación, enero de 1948.

exigen paralelamente que se les atienda en debida forma.

En este sentido, hace ya varios años (16), se declaró que "para procurar la conveniente equiparación en cuanto a formación y categoría social de todos los funcionarios españoles, es deseable que la Legislación Local acomode sus exigencias respecto de la titulación necesaria para tomar parte en las respectivas oposiciones a las establecidas en la reciente Ley de Bases de los Funcionarios de la Administración del Estado para las correspondientes clases de funcionarios".

En definitiva, si no se satisfacen debidamente los condicionantes expuestos, el resultado seguirá siendo un sistema que presentará quiebras constantes, por no responder a las exigencias de la -- multiforme realidad. No se trata con ello de defender simplemente la autonomía local, la que concebida correctamente y de acuerdo con la realidad actual, consideramos indispensable; se pretende fundamentalmente lograr un régimen eficaz, teniendo en cuenta la diversidad -- existente, que por otra parte, puede ser fértil en consecuencias si se le brindan cauces apropiados para su desarrollo.

## 2. Evolución

### A) Planteamiento

La Función Pública Local española, hasta llegar al ordenamiento jurídico vigente, que hoy se encuentra en trance de revisión total, ha experimentado un desarrollo que presenta para el estudioso aspectos sumamente interesantes y que requieren especial atención, -- pues en él pueden observarse una serie de rasgos muy característicos que definen la problemática de cada momento histórico.

En síntesis y como punto de partida, podríamos afirmar que -- la evolución de la Función Pública Local se ha caracterizado, fundamentalmente, por una ampliación de su campo de acción, en dos vertientes distintas: por un lado, comienza en sus primeros momentos --

---

(16) Seminario citado del IV Curso de Problemas Políticos de la Vida Local. Conclusión 10ª.

comprendiendo únicamente a un funcionario: el Secretario, después, va incluyendo a los restantes; y por otro, el transcurso del tiempo ha hecho que cada vez se fuesen regulando más aspectos, tanto respecto a aquel funcionario, como en cuanto a los demás. Es decir, su proceso evolutivo creciente ha afectado, cada vez a más personas y cada vez se han regulado más aspectos de ellas.

Al estudiar el desarrollo histórico, la doctrina suele distinguir cuatro etapas claramente diferenciadas, tomando como perspectiva la intervención estatal, que ha ido siendo cada vez más acusada: tanto en extensión como en intensidad.

#### B) Primera etapa: inexistencia de intervencionismo

Al efectuar este análisis histórico se suele tomar como punto de partida la implantación del régimen constitucional y así, la primera etapa comprende desde la Constitución de 1812 hasta la Ley municipal de 1877. Etapa en la que, prácticamente, no existe ninguna manifestación de intervencionismo estatal. En ella aparece primero la figura del Secretario del Ayuntamiento y luego el de Diputación provincial, como exigencia legal, y después, en 1865, surge el Contador, como obligatorio para determinados Ayuntamientos. En ambos casos, lo único que se impone es la obligatoriedad de dichos cargos, pero no se regula detalladamente su régimen, el que podían establecer con cierta libertad las respectivas Corporaciones, ya que se concebían tales puestos fundamentalmente como cargos de confianza. No obstante, merecen citarse la Ley de 3 de febrero de 1823 y el Real Decreto de 23 de julio de 1835, que la complementa, si bien en ciertos aspectos sea aquélla más lograda. "Esta Ley -advirtió el Profesor García Trevijano- estuvo en vigor nueve años y medio con derogaciones y rehabilitaciones periódicas, habiéndose afirmado que fue la que vertebró nuestro Régimen Local (Posada), opinión que es acertada por cuanto las normas posteriores, mejorando la sistemática e incluso el contenido, continúan en la misma línea" (17).

En el aspecto que nos interesa, ambas disposiciones representan un avance considerable, ya que comprenden una regulación incipiente del nombramiento, remoción, retribución, funciones y deberes

---

(17) "Articulación Estado-Entes Locales" ("R.E.V.L." nº 153, 1967).

del Secretario. En cuanto al nombramiento, es libre de los Ayuntamientos, si bien han de anunciar la vacante; los aspirantes deben reunir las "calidades prevenidas para los demás funcionarios públicos", y en igualdad de condiciones "debe darse preferencia a los que gocen de un sueldo que pueda economizarse". La remoción era libre, por "justas causas" o "cuando se estime conveniente al mejor servicio público", si bien había un control de las mismas, según la Ley, a cargo de la Diputación, y según el Decreto, a cargo del Gobernador, oyendo a ésta. La retribución corresponde fijarla al Ayuntamiento, si bien la Diputación podía modificar teniendo en cuenta una serie de circunstancias objetivas y subjetivas. Por último, en cuanto a funciones y deberes se contiene una enumeración de las principales(18)

### C) Segunda etapa: intervencionismo incipiente

La segunda etapa comprende desde la citada Ley de 1877, hasta 1924 y en ellas se van configurando legalmente los cargos de Secretario y Contador, y así se establecen, entre otros aspectos, los que a continuación se indican:

En primer lugar, las condiciones que habían de reunir dichos funcionarios; la forma de su nombramiento, que tenía que ser ya mediante concurso público, el que si, en un momento inicial, fue plenamente libre, después fue evolucionando, regulándose en cuanto a formalidades. También merece destacarse que ya se apunta una valoración normativa al otorgar una cierta preferencia a la antigüedad en el servicio y que el nombramiento tenía que efectuarse en sesión extraordinaria.

En segundo lugar, se regulan también los deberes y responsabilidades; los derechos económicos mínimos se fijan ya en una etapa posterior, y se dispone que la separación requeriría causa grave y la votación de los dos tercios de los concejales.

Se puede observar cómo en esta etapa, lentamente, se va - -

---

(18) Vid. Antonio Bullón Ramírez: "Evolución histórica del Secretariado Municipal en España", tesis presentada para obtener el Diploma en Administración Local, Madrid, 1967.

operando la transformación de configurar a los cargos, como de confianza, hacia la consideración de cargos de competencia. La explicación de esa preferencia tradicional hacia la confianza, nos la brinda el Profesor Jordana de Pozas, cuando afirma que "entre que un Secretario tuviese la máxima competencia o que tuviera la máxima confianza de la Corporación, las leyes optaban por lo segundo. Y era lógico. Había que existir una identificación, porque quien llevaba la Administración era la Corporación; y el Secretario y todos los que con él estaban, no eran más que meros ejecutores, servidores, subalternos, en suma; y, por consiguiente, era indispensable que no se permitiera al Secretario, amparado en esa competencia, reconocida además, con pruebas o títulos de otro género, oponerse o dificultar lo que la Corporación quería. No. Había que existir la confianza y la identificación a tal extremo, que el solo acuerdo de que el Secretario había perdido la confianza de la Corporación era motivo suficiente para la cesantía fulminante e inmediata" (19).

#### D) Tercera etapa: intervencionismo tutelar

Se inicia en 1924 y llega hasta 1952, y en ella el intervencionismo se va acentuando y reviste el carácter de acción tutelar de los derechos mínimos de los funcionarios locales. En esta etapa se pueden distinguir a su vez tres momentos distintos, que constituyen cada uno un paso adelante en el régimen de intervención estatal.

El primer momento lo determina la promulgación del Estatuto Municipal y de sus disposiciones complementarias. Y en él como manifestaciones más importantes de esta acción, se pueden destacar las siguientes:

1ª. Creación de los Cuerpos Nacionales de Secretarios e Interventores, creación que iba a tener una profunda repercusión práctica, tanto para los afectados como para las propias Corporaciones.- El régimen del Secretario y del Interventor, ya como funcionarios de Cuerpos Nacionales, se va, en consecuencia, perfilando, y así, se --

---

(19) "Rango y tarea de los Funcionarios de Administración Local", conferencia pronunciada en Madrid, en marzo de 1941.

establece el ingreso por oposición ante Tribunal estatal; se dispone la fórmula de concurso general de vacantes, y se prevé el prorrateo del importe de las pensiones, entre las distintas Corporaciones a las que han servido a lo largo de su vida profesional.

2ª. En cuanto a los funcionarios no pertenecientes a los Cuernos Nacionales, se dispuso que los Ayuntamientos tendrían que aprobar Reglamentos propios en los que se estableciesen las distintas categorías de personal, asimiladas a las de los funcionarios estatales. A este respecto, el artículo 248 del Estatuto municipal disponía que "los Ayuntamientos estarán obligados a formar reglamentos que determinen las condiciones de ingreso, ascenso, sueldos, sanciones, separaciones, derechos pasivos, funciones y deberes de los empleados municipales". Añadiendo que "dichos reglamentos deberán ser distintos para el personal técnico, administrativo y subalterno y han de ajustarse a los siguientes principios fundamentales:

a) La destitución del funcionario sólo podrá hacerse por causa grave, taxativamente prevista en el Reglamento y previo expediente en el que sea oído el interesado.

b) Las suspensiones gubernativas de empleo y sueldo con carácter disciplinario preventivo, no podrán exceder de dos meses.

c) La mitad, cuando menos, de las vacantes, han de concederse a la mayor antigüedad, dentro del escalafón.

d) Todos los años publicarán los Ayuntamientos el escalafón de sus funcionarios.

e) Deberán establecerse categorías asimiladas, en lo posible, a los funcionarios del Estado.

f) Los acuerdos de destitución exigirán siempre el voto favorable de las dos terceras partes de la Corporación.

Los obreros municipales quedarán sujetos a las leyes reguladoras del trabajo, y los Ayuntamientos tendrán respecto a ellos las obligaciones que incumben a todo patrono".

Por su parte, el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, en sus artículos 135 a 153 y el Reglamento de 2 de noviembre del mismo año, de empleados provinciales, contienen principios similares a los expuestos, por lo que no es necesaria su reseña (20).

El examen de los principios expuestos, nos permite afirmar - que en ellos se contenía un esbozo de un régimen de personal bastante completo, pues comprendía aspectos tan interesantes como:

- La clasificación del personal local, que luego iría perfeccionándose.

- La regulación del estatuto de dicho funcionariado, en cuanto a ingreso, ascensos, sueldos, deberes y obligaciones, sanciones, jubilación, etc., todo ello conforme a las exigencias de garantía jurídica.

- La tendencia hacia la asimilación con los funcionarios estatales, aún no conseguida.

- La aplicación de la legislación laboral como garantía mínima para los "no funcionarios", que tendría luego y en la actualidad, grandes repercusiones prácticas.

El segundo momento lo inicia la aprobación de la Ley municipal de 1935, que continuando la tendencia hacia la unificación, da los siguientes pasos:

- 1º. Unifica el régimen de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios, en cuanto a ingreso, situaciones, deberes, derechos, etc.

- 2º. Sistematiza el régimen del personal propio de las Corporaciones, clasificándolo en administrativo, técnico y facultativo, - servicios especiales y subalternos.

---

(20) El Profesor Garçon y Harín en su trabajo "Funcionarios provinciales" ("R.E.V.L." nº 7, 1943) efectúa un análisis interesante de la situación de los mismos.

3º. Regula por primera vez el régimen del personal subalterno y de los obreros municipales, estableciendo que su situación no podría ser inferior al de oficios análogos, con lo cual se acentúa el sistema de la protección mínima del régimen laboral.

4º. Se formula el propósito de crear la Escuela de Funcionarios Locales y del Montepío General, insistiendo en lo dispuesto por el Estatuto. Con lo cual, si bien no se llevan ni una ni otro a la práctica, se reitera con ello su necesidad y se hace posible su -- creación en el momento siguiente.

5º. Mantiene el principio de ser de la competencia municipal el nombramiento de todos sus funcionarios --sería la última vez que esto sucediese-- si bien debería ir precedido por oposición o concurso juzgados por Tribunales o Comisiones exclusivamente técnicas. Con esta fórmula se trataba de conciliar la autonomía municipal con la -- eficacia.

6º. Se dispone que en el Reglamento de ejecución de dicha -- Ley, se regularán los deberes, derechos, responsabilidades y demás -- aspectos.

7º. Se establece que los Reglamentos especiales de cada Corporación serán elaborados por Comisiones Locales, compuestas por -- miembros de la Corporación y funcionarios de la índole respectiva, -- entrando éstos en proporción máxima de una tercera parte.

Por último, el tercer momento se inicia con el Nuevo Estado, en el que se acentúa todavía más el intervencionismo, y como disposiciones clave de esta tendencia, podemos mencionar las siguientes:

1ª. Orden de 30 de octubre de 1939, dictando normas para la provisión de vacantes de funcionarios provinciales y municipales, en la que se establecieron las siguientes medidas:

a) Ordenar la formación y aprobación de plantillas, -- las que se enviarían a la Dirección General de Administración Local a los "efectos de su estudio comparativo".



b) Disponer que las vacantes de Auxiliares y Administrativos se cubran mediante oposición; las de facultativos, técnicos y titulados, por oposición o concurso, según se tuviese establecido con anterioridad; las de empleados subalternos, guardias y agentes armados y obreros, por concurso, previo examen de aptitud.

c) Determinar las condiciones de acceso para los distintos grupos citados, así como también el contenido de las oposiciones y los programas mínimos de ellas.

d) Establecer igualmente la composición de los Tribunales de cada una de las mencionadas pruebas.

2ª. Ley de 23 de noviembre de 1940, sobre provisión de Secretarías, Intervenciones y Depositarias, en la que se establecen -- las siguientes normas:

a) Corresponde a la Dirección General de Administración Local la convocatoria de los concursos para la provisión de tales vacantes, en virtud de Orden previa del Ministro de la Gobernación.

b) Se regulan los méritos preferentes a tener en cuenta.

c) La resolución compete al Director General de Administración Local, excepto en los concursos de Secretarios de 3ª, que corresponderán a los Gobernadores civiles; y se efectuará previa -- audiencia de las Corporaciones interesadas y a propuesta de un Tribunal central.

d) La jubilación forzosa por edad tendrá lugar al cumplir los 70 años. . .

e) Se regulan las fianzas que habían de prestar los Depositarios.

3ª. Decreto de 5 de diciembre de 1947, regulando los haberes de los funcionarios locales, en el que dictan las siguientes normas:

a) Sueldos mínimos, tanto de los funcionarios de los -  
Cuerpos Nacionales, como de los de las Corporaciones.

b) Cuantía mínima de los quinquenios, que se fija en -  
el 10% de los sueldos.

#### E) Cuarta etapa: regulación unitaria

Se inicia con la aprobación del Reglamento de 30 de mayo de 1952, que constituye el ordenamiento jurídico vigente, con las modificaciones que se han ido introduciendo en el tiempo transcurrido, y que se cerrará con la implantación del nuevo régimen que está en elaboración, y que como se ha anticipado por el legislador, responderá a una adecuada acomodación del sistema de la Administración Civil -- del Estado (21).

La aprobación del vigente Reglamento de 1952, ¿qué significó? y ¿cuáles fueron sus principales logros? Creemos que una de las interpretaciones más exactas fue la del Profesor Pérez Serrano, cuando afirmó:

"1º. Viene a ser algo así como una Reglamentación nacional - de trabajo aplicable al vasto campo de los funcionarios y demás personal al servicio de las Corporaciones Locales. De ahí la generosidad que en no pocos aspectos se nota en sus preceptos, incomparablemente superiores en largueza justiciera de trato a los que vienen en

---

(21) En opinión de Gallego Burín, el Reglamento de 1952 presenta - - tres aspectos generales, que constituyen su esencial y permanente valor:

1º. Representa la reorganización de todo el funcionariado local y, por tanto, el sustentáculo fundamental de la organización total de la Administración Local.

2º. Tiene un amplio contenido social, abordando todos los problemas de todo el personal al servicio de las Entidades Locales, - desde el más elevado al más modesto.

3º. Contiene una serie de medidas estimulantes, instituyendo un verdadero sistema de premios para el mejor servicio y de posibilidades de mejoramiento profesional. ("Contenido orgánico del - nuevo Reglamento de Funcionarios". "REVL" nº 74, 1954).

vigor para los servidores de la Administración Central.

2º. Amplitud de contenido, y a la vez, una minuciosa puntualización de extremos y soluciones.

3º. Cierta plausible severidad con respecto a las Corporaciones, pues no en balde se recuerdan con horror los abusos que éstas cometieron con su personal. De ahí las reglas que frenan la proliferación burocrática, las previsiones para evitar que reviva el "spoils system", las exigencias en punto a capacidad de los que ingresan, la prohibición de alterar propuestas de los Tribunales calificadores y, sobre todo, la preferencia de que gozan los funcionarios para hacer efectivos sus haberes, incluso con medidas drásticas que pongan remedio al mal; todo ello sin contar con la eliminación de corruptelas - respecto a interinos, temporeros, etc. y sin olvidar la eficaz intervención de la Dirección General del Ramo, que aun cuando a veces parezca contraria a la suidad jurídica de las entidades, viene a ser, - a la postre (y según acredita la experiencia) la mejor defensa para los intereses colectivos y la suprema garantía para los administrados.

4º. El exquisito cuidado con que se atiende a un mecanismo - de reclutamiento (oposición, concurso, examen de aptitud), que acredite la competencia y las disposiciones que orgánicamente se preocupan del buen servicio, que constituyen garantías propias de la función.

5º. El régimen de ascensos, premios, sanciones y el conjunto de recursos establecidos, son a su vez garantías para el funcionario, que ponen de relieve que hoy los funcionarios locales disfrutan de - una situación estatutaria mucho mejor articulada que la subsistente para la Administración Central" (22).

En los puntos reseñados se comprende un análisis concreto y a la vez sintético del referido Reglamento, en el que se destacan -- los innumerables aciertos que contenía en su momento, y que podrían

---

(22) Prólogo al "Reglamento de Funcionarios de Administración Local" de Marqués Carbó, Barcelona, 1952.

haber ido progresivamente desarrollándose en el futuro, si no se --  
hubiese interferido el factor económico que iba a ser la causa de --  
que se malograsen bastantes de sus halagüeñas perspectivas.

#### F) Conclusión

En definitiva, la evolución se ha caracterizado por el incre-  
mento progresivo del intervencionismo estatal, motivado por razones  
de garantía y eficacia, tanto con respecto a los derechos de los fun-  
cionarios, como a los de las propias Corporaciones, cuyos intereses  
se ha tratado de proteger (23).

La acción estatal ha producido efectos sumamente beneficio--  
sos, que no precisan ahora resaltarse, pues son suficientemente cono-  
cidos y han sido glosados en debida forma por la doctrina y por los  
comentaristas; pero también ha tenido inconvenientes, que si bien --  
son menores que las ventajas, no dejan por eso de existir. Y ¿cuáles  
son los principales inconvenientes? En opinión de algunos municipa--  
listas, son los siguientes:

1º. Ha pretendido convertir en unidad lo que es vario y mul-  
tiforme. En el campo estatal es más fácil estructurar un esquema con  
unos cuantos tipos. En la esfera local, esto es sumamente difícil y  
forzado, de aquí que los resultados no hayan sido plenamente satis-  
factorios, como hubiese sido de desear.

2º. Ha reducido la competencia municipal en un area importan-  
te y trascendente, provocando en sus dirigentes el efecto psicológi-  
co de "que nada pueden hacer", pues "todo les viene impuesto". Alega-  
ción que no sería difícil de replicar, pero que en la práctica tiene

---

(23) Baena del Alcázar, en un trabajo sumamente sugestivo: "Ley de -  
Bases de Funcionarios Civiles del Estado y Reglamento de Funcio-  
narios de Administración Local" ("REVLA" nº 132, 1933), al exami-  
nar comparativamente ambos textos, destaca las coincidencias y  
los aspectos en los que éste es superior, lo que merece ponerse  
de relieve después de los años transcurridos desde su publica-  
ción.

consecuencias nocivas, pues ha sido en bastantes ocasiones la disculpa para no introducir mejoras que el ordenamiento jurídico permitía.

3º. Ha impedido que surjan modalidades propias, que indudablemente supondrían en muchos casos avances de importancia. Esto no quiere decir que en algunos casos no existan tales modalidades, pero entonces, o han sido ilegales, o han sido meramente toleradas, con lo cual no se han podido tomar como modelo por parte de otras Corporaciones. Esta situación, desde el punto de vista legal, ha desaparecido con las últimas disposiciones, si bien está por ver si todas las Corporaciones utilizarán adecuadamente la vía amplia que el legislador les ha brindado.

4º. Ha impuesto en ciertos casos lentitud en la acción burocrática, al requerir posterior autorización de los órganos centrales, la aprobación por parte de los órganos locales de multitud de medidas referentes al personal.

5º. Ha provocado una manifiesta complejidad burocrática, tanto local, como central, en el desarrollo de la gestión de personal, como consecuencia del requisito de la aprobación central de la mayor parte de las medidas de gestión del personal.

### 3. Principios que inspiran la Función Pública Local

El análisis del ordenamiento jurídico de la Función Pública Local española, nos lleva a considerar como principales fundamentos que le inspiran, a los siguientes:

1º. Unidad, por cuanto en un solo texto y en sus disposiciones complementarias, de rango jerárquico muy diverso, se comprende a la totalidad de los servidores locales (24), cerrándose con ello el proceso de unificación iniciado muchos años antes. Quizá merezca destacarse como paralelo al proceso de unificación, se ha producido otro de exclusión y se atisba otro de diferenciación, los tres resultados de la misma acción estatal: el de unificación, no requiere --

---

(24) Art. 4º RF.

ahora mayor comentario; el de exclusión de la competencia local, se refiere al personal de los servicios sanitarios, que ha sido incorporado plenamente a la esfera central, si bien no haya sido asimilado en forma completa al restante personal estatal; y el de diferenciación comprende a todos los servidores locales que no tienen la condición de funcionarios y que están sometidos a la Regulación laboral.-- Si a este último grupo no se le aplica una reglamentación laboral típicamente local, será un sector que se irá progresivamente distanciando de los funcionarios locales, suscitando numerosos problemas.

2º. Generalidad, por cuanto se regulan todos los aspectos de dicha Función Pública Local (25), de acuerdo con las ideas imperantes en el momento de su aprobación, que si bien han sido ya en ciertos casos ampliamente superadas por las circunstancias actuales, -- constituyeron en aquel instante una importante innovación y un considerable avance, que pudo ser puesto de modelo como legislación avanzada. De aquí el que se requiera si se pretende mantener este principio, actualizar y completar la regulación, para que incluya todos -- los aspectos fundamentales, y que éstos sean configurados conforme a los criterios técnicos y humanos, que gozan en la actualidad de aceptación universal. A este respecto, los principios de las Naciones -- Unidas, que a continuación expondremos, podrían servir como inspiradores, o, al menos, como orientadores.

3º. Consagración del sistema de carrera, no ya sólo para los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, sino también para los restantes funcionarios locales (26), a los que pese a no haberles configurado también como Cuerpos Nacionales, se han estructurado como grupos profesionales claramente delimitados: los técnico-administrativos, en los que se advierte un deseo de constituirse en Cuerpo Técnico de la Administración Local; en los técnicos, que al estar integrados por profesionales de un gran prestigio social, no plantean -- problemas de reivindicación económica, pero sí suscitan cuestiones --

---

(25) Así se reconoce en la 'Exposición de Motivos' del Decreto de 30 de mayo de 1952, aprobando el Reglamento de Personal.

(26) Regulación del régimen general de funcionarios, contenida en el Título I del Reglamento de Personal.

de independencia o autonomía funcional en su actuación, al querer -- hacer gravitar en ésta el citado prestigio social; y dentro de los -- de servicios especiales, quizá el grupo de Policía Municipal sea el llamado a desarrollarse más y adquirir un mayor relieve, fundamentalmente por su atención a los aspectos de tráfico y por las cada día -- mayores interrelaciones sociales. En definitiva, podríamos afirmar -- que el sistema de carrera dentro de las Corporaciones Locales, y -- prescindiendo de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, ha provocado: en primer lugar, una tendencia a aglutinar en grupos cohesionados a los integrantes de cada sector profesional, con características diferenciadas con respecto a los demás: los técnico-administrativos, los técnicos, Policía, etc.; y, en segundo lugar, y como consecuencia y culminación de esa diferenciación cohesionada, la pretensión en convertirse en Cuerpos Nacionales. No es el momento de enjuiciar tal pretensión, que existe, y cada vez cobra más fuerza, baste ahora con ponerla de relieve.

4º. Reafirmación del principio del mérito, no sólo en el -- acceso (27), sino también en el ascenso, al estar plenamente regulados, tanto uno como otro aspecto, si bien ambos demanden, como en su momento veremos, una profunda reordenación, que permita una efectividad mucho más real y conforme verdaderamente con el principio de -- igualdad de oportunidades, que hoy se reconoce como demanda indispensable.

5º. Acentuación de la intervención estatal, que no se circunscribe como hasta épocas recientes, sólo a participar en la gestión y dirección del régimen de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales y a regular normativamente la situación de los restantes; -- sino que incrementa su control en la gestión de estos últimos, no limitándose únicamente al aspecto económico, sino participando también en la clasificación de ellos mediante la aprobación de las plantillas de las Corporaciones Locales.

---

(27) Art. 19 y 25 RF.

#### 4. Características de un sistema idóneo de personal de Administración Local

##### A) Planteamiento

Las Naciones Unidas, como es sabido, han formulado una caracterización de tipo universal, concebida, por consiguiente, en términos genéricos, de un sistema idóneo de personal local. Dicha formulación, reviste un indudable interés, pues brinda sintéticamente un programa bastante completo, de los principios que deben inspirar a cualquier régimen y que podríamos calificarlos como "políticas de personal en la Administración Local".

En consecuencia, estimamos conveniente, en primer término, dar a conocer la citada formulación, tal como ha sido publicada, para facilitar su comprensión; ya que, repetimos, la consideramos digna de una gran difusión; y en segundo lugar, sintetizar los principios que comprende y efectuar simultáneamente el análisis comparativo de estos principios con los que inspiran el vigente régimen local español, para obtener una valoración global de éste, a la luz de dichos principios o políticas.

Por otra parte, tales principios nos permiten ofrecer una síntesis valorativa inicial del citado régimen, en forma similar a como hicimos al contemplar el sistema de la Administración Civil del Estado, si bien en ese caso tomásemos como base el esquema-tipo de Nigro, por las razones que en su momento indicamos.

##### B) Características

Según las Naciones Unidas, las características principales que debe tener un sistema de personal para apoyar la acción de la Administración Local, en materia de desarrollo, son las siguientes:

1ª. Los puestos de la Administración Local deben tener un atractivo comparable al de los puestos del Gobierno central o del sector privado, para interesar a personas calificadas. Muchos factores entran en juego en el atractivo, siendo los principales el - - -



suelo, la posición y la naturaleza de las condiciones de trabajo, el prestigio, las perspectivas y la seguridad. El valor de cada uno de estos factores debe considerarse dentro del contexto local. Allí donde la Administración Local ha sido tradicionalmente el pariente pobre de la Administración nacional, conformándose con las sobras de ésta, será necesario un cambio total de actitud antes de que los puestos de la Administración Local lleguen a ser tan atractivos como los del Gobierno nacional. Se reconoce, sin embargo, que las prestaciones — del personal, tales como sueldos y pensiones, dependerán no solamente del desarrollo económico del país, sino también de la situación financiera de la autoridad local.

2ª. Deben admitirse solicitudes de todo el país, en la forma más amplia posible, para conseguir candidatos calificados. No deberá exigirse residencia local para los puestos que requieran preparación profesional o técnica.

3ª. Los candidatos deben seleccionarse con arreglo a sus méritos, determinados en la medida que sea factible, por oposiciones o exámenes de calificación. En la selección han de tenerse debidamente en cuenta la integridad y el carácter del candidato, además de su calificación en el examen. Los prejuicios y presiones, tanto nacionales como locales, que puedan influir en la selección deben ser eliminados o, en todo caso, reducidos al mínimo. La contratación para — puestos de carrera debe organizarse de modo que los nuevos ingresados puedan ser preparados y entrar en funciones en el momento necesario, evitando así toda contratación apresurada cuando se presentan — vacantes.

4ª. El servicio de carrera debe ofrecer perspectivas razonables de ascenso por méritos y antigüedad, así como protección contra el despido o la degradación arbitrarios. Los puestos superiores deben cubrirse por promoción o por contratación del exterior, sobre la base de los méritos. El ascenso permite a las autoridades locales aprovechar la experiencia de los funcionarios y evitar la pérdida de los — más capaces, mientras la contratación exterior introduce sangre nueva en el servicio y le impide aletargarse y encerrarse en concepciones — estrechas. Las reglas de conducta y de disciplina deben ser uniformes y aplicarse objetivamente. El servicio de carrera que protege a los —

funcionarios contra vejaciones debidas a presiones políticas, sociales o étnicas en el desempeño de sus funciones, fomenta la satisfacción y la lealtad en el servicio y evita a los consejeros la molestia de dispensar favores o imponer sanciones en cuestiones de personal.

5ª. Los funcionarios deben poder cambiar de una jurisdicción a otra y, en ciertas circunstancias, puede ser necesario que los funcionarios estén sujetos al traslado. Además de ampliar la experiencia del personal, tal movilidad redunda en beneficio de las autoridades locales. Los funcionarios superiores adscritos a la Administración Local, como sus colegas del Gobierno nacional y las empresas, ejercen gran influencia en la determinación de la política; el que hayan servido a diversas autoridades locales representa una gran ventaja para sus empleadores. La facilidad de traslado puede evitar la necesidad de despedir al funcionario que, por razones personales, no puede trabajar bien con un presidente, alcalde o consejo. Puede ser necesario que el personal del servicio pueda ser trasladado de una jurisdicción a otra por un órgano central en los casos en que las autoridades locales de las zonas alejadas tropiecen con dificultades en la contratación de funcionarios calificados. Allí donde los funcionarios estén sujetos al traslado, éste no debe ser tan frecuente que impida a los funcionarios familiarizarse con la situación local y aplicar sus conocimientos a dicha situación durante varios años. Al efectuar los traslados habrán de tenerse debidamente en cuenta los problemas personales especiales de los funcionarios. Al propio tiempo, para asegurar el servicio en puestos de zonas especialmente difíciles, debe ser necesario prever incentivos adecuados, como asignaciones especiales, vivienda y transporte. En algunos países el ascenso podrá condicionarse a un período obligatorio de servicios en una zona difícil.

6ª. Se deben ofrecer a los funcionarios oportunidades de formación en el servicio para desarrollar su capacidad de servicio eficaz. Necesitan formación para mejorar la calidad de sus servicios en un puesto y para aspirar a puestos de mayor responsabilidad. La formación no sólo aumenta los efectos benéficos del servicio de los empleados, sino que también reduce al mínimo las equivocaciones y las posibles causas de acción disciplinaria. No debe limitarse únicamente a la adquisición de un mínimo de conocimientos necesario para pasar -- exámenes escritos o postular un puesto o grado determinado, sino que

debe ser continua o permanente y debe programarse, en lo posible, para hacer frente a las necesidades prácticas de los funcionarios. Las oportunidades de formación no deben dejarse al capricho de un jefe de departamento u ofrecerse solamente a los funcionarios de quienes se puede fácilmente prescindir. En muchos países, por escasez de fondos y por el reducido personal de las autoridades locales, la formación sólo puede organizarse poniendo en común los recursos de todas o casi todas -- las autoridades locales y como parte integrante de un servicio de carrera nacional. De hecho, mientras las autoridades locales quizá deban contribuir a cubrir los gastos de formación, ésta debe ser planeada y ejecutada en el plano nacional o estatal. Debe tener por objeto atender las necesidades de los funcionarios para una carrera en la Administración Local en general y no solamente al servicio de una autoridad local determinada.

7ª. Es deber público del funcionario de la Administración Local, ser leal a la autoridad que sirve. Ello no quiere decir que debe aprobar cualquier política que pueda prever o adoptar el Consejo. Debe dar su opinión honestamente y con tacto, pero esto no significa que su asesoramiento deba limitarse a lo que pueda ser aceptable. Las decisiones de política suelen incumbir a otras personas y normalmente el deber del funcionario es aplicarlas. Cuando el Consejo desea hacer algo -- que, a juicio del funcionario, redundaría en detrimento de los intereses del pueblo o es ilegal, tiene la obligación de dar a conocer su punto de vista. Una opinión franca y valiente, aunque con frecuencia es molesta y difícil de dar, es necesaria y el funcionario debe estar protegido contra todo efecto desfavorable de su actitud. Las relaciones entre el personal y el empleador deben dar al funcionario entera libertad para desempeñar su legítimo deber sin inmisión de consejeros u -- otras personas.

8ª. Al mismo tiempo, el funcionario de Administración Local debe atender a su Consejo y estar dispuesto a prestar sus mejores servicios a la autoridad local y al pueblo. Conviene que haya incentivos -- positivos, pero también deben preverse medios para descubrir y sancionar a quienes fallen en el cumplimiento de sus deberes. Además de las sanciones por indisciplina, negligencia o descuido graves en el desempeño de las funciones, deben tomarse medidas adecuadas contra un funcionario que "no hace todo lo que puede hacer". Deben transmitirse por vía

jerárquica informes periódicos sobre la conducta y el trabajo del funcionario a la autoridad que examina los ascensos, traslados y separaciones del servicio. Si bien se suele hacer hincapié en los elementos de un servicio de carrera que sirven para atraer a personas calificadas a la Administración Local, tales como sueldo, seguridad en el empleo y pensiones, debe insistirse igualmente, máxime en los países en desarrollo, sobre los elementos que pueden suscitar entre los empleados un espíritu de servicio público que les lleve a realizar sus tareas — concienzuda y eficazmente con miras a la consecución de los objetivos del desarrollo.

9ª. Deben tomarse medidas apropiadas para asegurar buenas relaciones entre las autoridades locales y sus empleados. Cuando sea difícil establecer un método universalmente aplicable con tal fin, será importante reconocer el derecho de asociación de los empleados de las autoridades locales y adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar el empleo general de procedimientos de consulta — o, cuando proceda, de negociación colectiva, — en lo que respecta, por ejemplo, a las condiciones de empleo, la seguridad y sanidad, la contratación, los ascensos y la formación. Deberán cultivarse las necesarias especialidades y actitudes de los interesados (28).

### C) Principios

Del análisis de las características reproducidas, se deduce — que los principios que se propugna que deben inspirar un régimen de personal local, son los siguientes, los que vamos a ir contrastando — con los vigentes e inspiradores del sistema español, para llegar, como anticipamos, a un juicio global de éste:

#### a) Similitud con el régimen estatal y privado

1º. El sistema del personal de las entidades locales debe — ofrecer atractivos comparables a los que brindan los regímenes estatales y privados, tanto en orden a retribución, como a posición social y prestigio, condiciones de trabajo, perspectivas de futuro y seguridad

---

(28) "Sistemas de Personal de los Gobiernos Locales", N.York 1967, páginas 5-7.

de empleo.

Como expusimos anteriormente, en el momento presente la Administración Local española ofrece menores atractivos que la empresa privada y que la Administración Central, como se observa con las dificultades que tiene para atraer candidatos idóneos y, sobre todo, para conservarlos. Si bien el primer aspecto ha sido objeto de estudio, está por hacer el más importante del éxodo de los funcionarios locales, con las consecuencias que en su momento pondremos de relieve.

Merece destacarse que la falta de atractivos no es solamente - de tipo económico, como equivocadamente se cree con cierta frecuencia, Lo económico es importante y primordial, pero no único, y así se podría afirmar, que en la pretensión de los funcionarios locales de lograr un régimen similar al de los estatales, no hay sólo una reivindicación -- económica, sino que hay, sobre todo, una reivindicación social y profesional.

Por otra parte, hay que advertir, que la seguridad de empleo - está plenamente garantizada, pues comprende también al cargo, siempre que el funcionario lo ocupe por oposición, concurso o ascenso reglamentario (29).

#### b) Principio de igualdad de oportunidades

2º. El sistema debe responder al principio de igualdad de - oportunidades para todos los nacionales, tanto en el acceso (30), como en el ascenso y en el tratamiento en el servicio.

Este principio está implantado y se cumple plenamente desde el punto de vista legal, si bien desde la perspectiva real, la cosa no es té ya tan clara, por cuanto la diversidad de cauces de acceso y de promoción no siempre respetan en su integridad tal principio, por la influencia de factores y circunstancias sumamente varios y complejos.

---

(29) Art. 79 RF.

(30) Art. 19 y 25 RF.

### c) Selección mediante mérito

3º. El sistema debe articular un régimen de selección que - valore los méritos de los aspirantes, mediante oposición o examen, en especial, la personalidad y los conocimientos de aquéllos y eliminando la posible acción de toda clase de influencias. Se deben programar las necesidades futuras de personal, con objeto de que se pueda llevar a - cabo la preparación adecuada de los aspirantes y no se tengan que efec-  
tuar incorporaciones apresuradas.

El régimen de selección (31), en principio, valora los conoci-  
mientos de los aspirantes, si bien como en su momento expondremos, se  
prescinde por completo de la valoración de la personalidad, pues inclu-  
so en los supuestos de concurso o concurso-oposición, se excluyen de -  
estimación los aspectos subjetivos, como consecuencia de la obsesión -  
por la objetividad (32).

Por otra parte, si bien el sistema de selección, como en su mo-  
mento veremos, se considera que está articulado desde el punto de vis-  
ta formal, correctamente; sin embargo, se estima generalmente que debe  
ser objeto de modificaciones para conseguir la adecuada tecnificación  
inicial del personal de las Corporaciones Locales.

Por último, y como consecuencia de la vigencia de un sistema pu-  
ramente de Administración y no de Dirección de Personal, en la prácti-  
ca no se efectúa programación de efectivos, si bien se va iniciando te-  
nueamente con respecto a los funcionarios de Cuerpos Nacionales.

### d) Formación inicial y posterior

4º. El sistema debe comprender la formación del personal, -  
tanto la inicial, como la posterior, para garantizar un adiestramiento  
conveniente de aquél. Dicha formación debe responder a las necesidades

---

(31) José María Arroyo Barbería, en su trabajo "Provisión de cargos mu-  
nicipales. Condiciones y sistema" ("REV" nº 76, 1954) estudia al-  
gunos de los problemas que la misma suscita.

(32) Art. 232, 244 y 250 RF.

de tipo general y no limitarse a las específicas de una entidad en concreto, no dependiendo en ningún momento la participación en ésta, del arbitrio del superior respectivo, y debe tender además a cultivar las actitudes y cualidades del personal. En los casos en que la insuficiencia de medios impida a las entidades organizarla, debe estructurarse - con carácter nacional."

Como es sabido, está implantado un régimen de formación inicial limitado hasta ahora, pese a las previsiones legales, a los funcionarios de los Cuerpos Nacionales (33). En cuanto a la formación posterior, comprende, tanto a estos funcionarios, como a los propios de las Corporaciones Locales (34), si bien en estos últimos, sólo se refiera a los integrantes de las escalas técnica y técnico administrativa. Ahora -- bien, dado el elevado número de éstos, sólo se ve afectado un grupo reducido al llevarse a cabo la acción docente a escala nacional (35). De aquí el que se reconozca necesario el extender la acción docente, con objeto de beneficiar con la misma al mayor número posible de funcionarios, los que por otra parte, deben ser estimulados para someterse a dicha acción.

e) Régimen de traslados

5º. El sistema debe prever la posibilidad de traslados a -- otras entidades, tanto a petición de los interesados, como por exigencias del servicio, si bien en ambos supuestos debe establecerse una --

---

(33) Art. 192 RF.

(34) Art. 49 RF.

(35) La Organización de los Cursos de Perfeccionamiento significa --pu-- so de relieve el insigne maestro Ruiz del Castillo-- por una parte, que la Administración reconoce la importancia de sus propios problemas y la necesidad de poner en consonancia con ellos la competencia de los funcionarios; por otra, es un homenaje rendido por la propia Administración al funcionario, a quien depara oportunidades de ascenso congruente con los estímulos personales. Sale la función de toda órbita rutinaria y se caracteriza por la iniciativa y la personalidad del trabajo. ("La Escuela de Funcionarios y la formación intelectual y moral de los de Administración Local". "REV L" nº 99, 1958).

permanencia mínima previa en el anterior destino. Y en el supuesto de traslado forzoso, conceder la oportuna compensación.

Dada la estructuración del personal local, el régimen de traslados sólo afecta a los integrantes de los escalafones de los Cuerpos Nacionales y siempre se efectúa a petición del propio interesado, si bien en el momento de su incorporación inicial, pueden ser destinados forzosamente a plazas no solicitadas (36). Está establecido un plazo mínimo de permanencia, que es actualmente de dos años y en determinados destinos, por su lejanía, está prevista una compensación económica (37).

La posibilidad de traslado de los funcionarios de las Corporaciones Locales, requeriría su transformación en Cuerpos Nacionales, aspiración que ya hemos mencionado, y que su conversión en realidad daría una mayor flexibilidad y permitiría una auténtica promoción a dicho personal, que hoy encuentra limitadas sus posibilidades y truncadas sus aspiraciones. Cuestión totalmente distinta, pero condicionante de la solución, es la de los problemas que su aplicación provocaría, tanto a las Corporaciones, como al personal afectado.

#### f) Calificación periódica

6º. El sistema debe comprender un régimen de calificación periódica de los funcionarios, cuyas valoraciones se deben tener en cuenta en los ascensos, traslados y sanciones.

La calificación periódica no está establecida y sí sólo la valoración específica en los concursos internos de las Corporaciones. Con respecto a los Cuerpos Nacionales está dispuesta la valoración igualmente en los concursos de traslado, si bien fundamentalmente se aprecian taxativamente una serie de méritos (38). Merece destacarse que en -

---

(36) Art. 193 y ss. RF.

(37) Según la legislación vigente, los funcionarios de las Islas Canarias, Baleares y de las plazas de soberanía de Africa, tienen derecho a una indemnización de residencia del 50% de los sueldos consolidados que correspondan a cada funcionario.

(38) El Profesor Garrido Falla en su trabajo "Las técnicas de promo-



la etapa inicial del Reglamento de 1952 existía una mayor posibilidad de apreciar la actuación profesional de estos funcionarios, mediante la calificación discrecional y conjunta de las siguientes circunstancias: a) Aptitud demostrada en el desempeño de la función; b) Los títulos y oposiciones que no figuraban entre los méritos específicos, siempre que tuviesen conexión con la Administración Local o fuesen representativos de un elevado nivel cultural; c) Las publicaciones de reconocido mérito, así dictaminadas por el Instituto de Estudios de Administración Local; d) Los méritos especiales en relación con la Administración Local; e) Los servicios extraordinarios, y f) Los demás factores expresivos de la eficiencia real del funcionario, así como el informe de la Corporación.

Este régimen, que respondía a un propósito manifiestamente progresivo de calificación, tuvo que ser rectificado en 1958 (39), una vez más, bajo la presión de la objetividad, cuando lo más lógico hubiese sido haber efectuado en el régimen implantado las modificaciones que la experiencia aconsejase, después de seis años de aplicación.

La importancia de la calificación, la puso de relieve el Profesor Jordana de Pozas, al afirmar que "la ciencia de la Administración de personal, tiene entre sus capítulos más interesantes el dedicado a estudiar la labor, el carácter y la competencia de cada uno de los funcionarios. De manera que el expediente -ese expediente que entre nosotros no suele existir, o si existe no consta más que de unas cuantas hojas, de unos cuantos hechos importantes en la carrera administrativa del funcionario, pero banales en cuanto a su estado actual de competencia- es una cosa viva, que sigue y refleja la carrera del funcionario, conteniendo una valoración de sus cualidades, con arreglo a métodos rigurosamente ensayados y puestos al día. Para ello se utilizan conceptos que están plenamente definidos, en que se sabe lo que quiere decir - celo, asiduidad, iniciativa, talento, etc. Y todo esto es objeto de --

---

ción por méritos de los funcionarios y principalmente la anotación en el expediente (con especial referencia a los funcionarios de la Administración Local española"), en "REVISTA" nº 94, 1957, -- brinda una serie de puntualizaciones sumamente interesantes.

(39) Orden de 21 de julio de 1958.

una atención considerable, en virtud de la cual no es preciso tratar personalmente a un hombre para darse cuenta de su capacidad y preparación, sino que, a través de su expediente, de su ficha, cabe realizar esa importante selección" (40).

g) Régimen de promoción

7º. El sistema debe incluir el régimen de ascensos, bien — por mérito o antigüedad, garantizando también contra los despidos o de gradaciones injustificadas. Igualmente debe prever la posibilidad del acceso directo exterior para puestos superiores.

El sistema de promoción interna responde al principio del mérito y la antigüedad (41), existiendo plenas garantías, tanto frente al despido, como ante la degradación. En cuanto a la promoción procedente del exterior, sólo excepcionalmente se admite, y, entre otros, tenemos los ejemplos de las plazas de Oficial Mayor, Secretarios de Distrito o

---

(40) "Rango y tarea de los funcionarios de Administración Local". Conferencia citada.

(41) Cada uno de estos dos sistemas de ascenso o selección de funcionarios, responde a una concepción distinta y tiene sus principios fundamentales propios —advierde Enrique Barrero González—. Así, — mientras el ascenso por antigüedad responde a una mentalidad ya superada que entiende que no puede conseguirse un mérito mejor — que la misma continuidad, incluso rutinaria, en el ejercicio de la función administrativa y otorga por ello los cargos superiores como premio a la constancia y a la supuesta experiencia adquirida, en forma automática o "rigurosa", el ascenso por concurso de méritos responde a una idea dinámica más en consonancia con los principios que inspiran nuestra moderna organización política y administrativa.

Pues bien, lo importante de este pensamiento es justamente que cada uno de estos dos sistemas de selección constituyen una "institución" propia con principios peculiares que justifican el diverso tratamiento interpretativo que merecen los problemas relativos a cada uno de ellos. ("Los ascensos de los funcionarios administrativos de las Corporaciones Locales" ("REVL" nº 146, 1966).

Zona (42) y de Jefaturas de Servicios Técnicos (43) y Especiales (44), que se cubren o pueden cubrirse con candidatos que no forman anteriormente parte de las plantillas de la respectiva Corporación.

#### h) Régimen disciplinario

8º. El sistema debe comprender un régimen disciplinario compreensivo, tanto de estímulos como de castigos, para fomentar la colaboración. En cuanto estos últimos, se propugna su aplicación además en los supuestos en los que el funcionario "no haga todo lo que puede hacer".

El régimen disciplinario incluye, tanto las sanciones (45), como las recompensas (46), si bien no están previstas aquéllas en el supuesto de que "el funcionario no haga todo lo que puede hacer". Inclusión que sería sumamente interesante, tanto por los resultados a que condiciona, como por la transformación total del régimen tradicional que provocaría.

En cuanto a la aplicación del sistema, y fijándonos en un año: 1966, se otorgaron en total novocientas noventa y cinco recompensas y se impusieron cuatrocientas treinta y dos sanciones; con lo cual se -- puede afirmar que el resultado es satisfactorio, pues privan los premios sobre los castigos (47).

#### i) Lealtad institucional

9º. El sistema debe también promover la lealtad del funcionario hacia sus superiores, entendida como cooperación sincera, por lo que se tiene que proteger aquél en los casos de controversia con éstos.

En el régimen español, está prevista la promoción de la sincera

---

(42) Art. 233 RF.

(43) Art. 244 RF.

(44) Art. 250 RF.

(45) Art. 100 a 128 RF.

(46) Art. 94 y 95 RF.

(47) Anuario citado.

y leal colaboración de los funcionarios, incluyendo la garantía en caso de discrepancia. Así, merece destacarse la salvaguarda frente a sanciones posteriores a la formulación de advertencias de ilegalidad, que contiene nuestra legislación a favor de los Secretarios e Interventores (48).

j) Relaciones personal-Corporación

10º. El sistema, por último, tiene que cuidar las relaciones entre el personal y la entidad, facilitando en los casos que proceda, el ejercicio del derecho de asociación, la contratación colectiva, etc.

El ordenamiento jurídico español prevé, y así están creados Colegios profesionales, tanto de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales (49), como de los restantes (50), como órganos representativos y de defensa de sus respectivos intereses. En cuanto a la contratación colectiva referida al personal no funcionario, no parece que desde el punto de vista legal exista obstáculo para ella, si bien desde el punto de vista real dependerá más que nada de las circunstancias de hecho de cada caso en concreto.

---

(48) El artículo 205 del RF. dispone: "No serán ejecutivas las sanciones que la Corporación o su Presidente impongan al Secretario o al Interventor dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que dichos funcionarios hubiesen formulado advertencia expresa de ilegalidad contra algún acto o acuerdo.

Sin embargo, la Dirección General de Administración Local, a petición razonada de la Corporación y previa audiencia del Colegio -- provincial, podrá dispensar de la no ejecutividad que señala el párrafo anterior, cuando estimase la existencia de motivos fundados".

(49) Art. 203 RF.

(50) Por Resolución de 7 de enero de 1965 se aprobó el Reglamento provisional de los Colegios de Funcionarios al servicio de la Administración Local no integrados en Cuerpos Nacionales.

## 5. Organos de la Función Pública Local

En el ordenamiento jurídico vigente la competencia en la Función Pública Local, está atribuida, en primer lugar, a determinados órganos centrales y, en segundo término a los órganos locales.

Los órganos centrales son los del Ministerio de la Gobernación: Ministro, Director General de Administración Local y en determinados - casos, al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

Los órganos locales son: Ayuntamiento Pleno, Comisión Permanente y Alcalde, en los Ayuntamientos, y Diputación y su Presidente, en las Diputaciones provinciales. Y en ambos también, el Secretario tiene atribuciones con respecto a la gestión de dicha Función Pública Local.

### A) Centrales: Ministerio de la Gobernación

En la normativa legal vigente, no figura una formulación unitaria de la competencia del Ministerio en este campo, sino que se contiene aisladamente en diferentes preceptos, a diferencia de como se había regulado en la Ley de Bases de 5 de diciembre de 1968, en la que se establecía en su Base 2ª:

"Corresponde al Ministro de la Gobernación la elaboración y, - en su caso, aprobación de las disposiciones generales y reglamentarias referentes a la función pública de la Administración Local. También le estará atribuida la expedición de títulos y nombramientos definitivos o separación del servicio o del cargo de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales.

La Dirección General de Administración Local estará facultada para:

1) Autorizar los acuerdos de las Corporaciones Locales referentes a la fijación de las plantillas orgánicas y al señalamiento de las normas para el análisis, determinación y clasificación de puestos de trabajo.

2) En cuanto a los Cuerpos Nacionales, regular su régimen general, convocar las oposiciones de ingreso, concursos para la provisión de vacantes y resolver los expedientes disciplinarios en cuanto la sanción propuesta no esté atribuida al Ministro y hayan sido incoados por acuerdos de la propia Dirección. Acordará igualmente las agrupaciones para sostenimiento de funcionarios comunes".

En esta Disposición, se comprendía prácticamente la totalidad de la competencia central en la Función Pública Local, sin que en tal formulación se introdujesen modificaciones sustanciales con respecto a la situación actual, en la que haciendo una labor de síntesis, podemos afirmar, que corresponden al Ministerio de la Gobernación, las siguientes atribuciones:

1º. La facultad reglamentaria, entendida en un amplio sentido y comprensiva de un aspecto tan trascendente como es la regulación del régimen económico (51), si bien con respecto a éste, y dentro del sistema actual, merece destacarse cómo han existido tres etapas claramente diferenciadas:

1ª. La iniciada con el Reglamento de 1952, que fue una situación de condiciones mínimas con un límite individual. Podríamos decir, que tal sistema estaba en línea con el régimen retributivo general del país, configurado con las Reglamentaciones de trabajo, si bien suponía un avance considerable con respecto a las mismas. Recordemos en este sentido el juicio del Profesor Pérez Serrano.

2ª. La de la Ley 108 de 1963, que entrañaba un régimen de condiciones únicas, si bien distinguía supuestos distintos. Se le consideró por la doctrina como un retroceso con respecto a la situación anterior, al imponer la aprobación previa central a cualquier mejora, pues si bien ésta se autorizaba normalmente, el hecho de tener que solicitarla, fue una cortapisa importante a la iniciativa de las Corporaciones, de forma tal, que contribuyó a la "congelación" del régimen retributivo.

3ª. La actual, a partir del Decreto-Ley 23/1969, de 16 de -

---

(51) Art. 80 RF.

diciembre, que vuelve a ser de condiciones mínimas con límites individuales, susceptibles de superar con aprobación superior. Se le ha considerado como el sistema más favorable de los implantados dentro del ordenamiento actual, si bien las circunstancias de su implantación no -- han sido propicias a que haya sido valorado adecuadamente. Por otra -- parte, al haber centrado formalmente las mejoras en los funcionarios -- de los Cuerpos Nacionales, han sido mal acogidas por los testantes que piensan que se trata de un régimen discriminatorio, sin advertir que -- tal medida era indispensable por diversos motivos, y que además, era -- el punto de partida para la extensión de las mejoras a todos ellos, en la medida que en cada caso proceda.

En su momento analizaremos el significado total de cada una de dichas etapas, y sus repercusiones prácticas, pues han tenido una gran influencia en el desenvolvimiento de la Función Pública Local, ya que han sido, posiblemente, su principal factor condicionante.

2º. La facultad orgánica de aprobación de plantillas, limitando el crecimiento de los efectivos de las Corporaciones, si bien sus -- resultados no hayan sido todo lo satisfactorios que hubiesen sido de -- desear, como en su momento expondremos (52).

3º. La facultad con respecto al ingreso en la función pública local, en la que podemos distinguir:

1ª. En cuanto a los Cuernos Nacionales, asume la gestión -- directa y plena, y así le corresponde:

- Convocar las oposiciones de acceso a los cursos de habilitación, estableciendo las condiciones de las mismas (53).

- Expidiendo los títulos profesionales al término de dichos cursos (54).

- Convocando los concursos (55) para la provisión de --

---

(52) Art. 13 y 14 RF.

(53) Art. 190 RF.

(54) Art. 28 RF.

(55) Art. 193 RF.

vacantes y resolviéndoles, tanto los iniciales, como los posteriores(56).

2ª. En cuanto a los funcionarios que no integran Cuerpos Nacionales, las facultades son mucho más limitadas:

- Posibilidad de convocar cursos de habilitación para -  
Oficiales técnico-administrativos de las Corporaciones locales de más  
de 3.000 habitantes. Previsión contenida en el artículo 324 de la Ley,  
que no ha plasmado en medidas prácticas hasta ahora, probablemente, --  
por las diversas dificultades que a ello se oponen en la realidad, pe-  
se a las reiteradas peticiones que en tal sentido se han formulado por  
los funcionarios, en su deseo de tecnificar la actuación del personal  
local.

- Aprobación, con carácter general, de Bases y progra--  
mas mínimos para los grupos y categorías de funcionarios que considere  
oportuno (57). Hasta la fecha se han publicado las referentes a Auxilia-  
res y Oficiales técnico-administrativos (58).

4º. La facultad de declarar las situaciones administrativas --  
de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales (59).

5º. La facultad sancionadora a los funcionarios de los Cuerpos  
Nacionales, en los casos de faltas muy graves (60), así como la de - -  
ordenar la incoación de expediente en todo caso, sin perjuicio de la -  
facultad que igualmente tienen el Presidente de la Diputación, la Comi-  
sión Permanente o en su defecto el Ayuntamiento Pleno (61).

---

(56) Art. 20 RF.

(57) Art. 23 RF.

(58) Por Resoluciones de la Dirección General de Administración Local,  
de 24 de junio de 1953, se dictaron las Bases y Cuestionarios mí-  
nimos para las oposiciones de ingreso en las Escalas de Auxilia-  
res Administrativos; de técnico-administrativos para las ramas de  
Secretaría o de Intervención y Contabilidad, y de técnico-adminis-  
trativos común de las Corporaciones Locales.

(59) Art. 72 RF.

(60) Art. 111 RF.

(61) Art. 115 RF.



## B) Locales

### a) Ayuntamientos

#### a') Ayuntamiento Pleno

De acuerdo con lo previsto en los artículos 121 de la Ley, 13 y 15 del Reglamento de Personal y 122 del Reglamento de Organización, - le compete:

1º. Formar y aprobar provisionalmente las plantillas y los escalafones de sus funcionarios.

2º. Aprobar Reglamentos de personal.

3º. Nombrar, premiar y corregir a los funcionarios en los - casos en que estas facultades no estén atribuidas a otros órganos o -- autoridades.

Se le asignan, por tanto, las facultades constituyentes y normativas, si bien subordinadas a las atribuciones centrales, y también se le confiere la facultad residual de gestión.

#### b' Comisión Permanente

De conformidad con lo prescrito en los artículos 122 de la Ley y 123 del Reglamento de Organización, le corresponde:

1º. El nombramiento de funcionarios, salvo los de los Cuerpos Nacionales, por oposición o concurso-oposición.

2º. La declaración de situaciones administrativas de sus -- funcionarios.

3º. La incoación de expedientes disciplinarios y la suspensión previa de los funcionarios cuya designación corresponde a la Administración Central.

4º. La corrección de funcionarios que no sean de nombramiento

de la Dirección General de Administración Local, exceptuando la destitución o separación del servicio, que será de la competencia del Ayuntamiento Pleno.

5º. Las recompensas, felicitaciones y votos de gracias que la Comisión acuerde, cuando el Ayuntamiento o el Alcalde, en sus respectivas esferas no lo hubieran hecho.

Se le reconocen, por tanto, las facultades de gobierno directo de la función pública de la Corporación.

c') Alcalde

Con sujeción a lo establecido en los artículos 116 y 323 de la Ley, 26, 28, 109 y 257 del Reglamento de Personal y 121 del Reglamento de Organización, le incumbe:

1º. El nombramiento y sanción de los funcionarios que usen armas y de los sometidos a la legislación de trabajo.

2º. Incoar expedientes disciplinarios y la suspensión previa de los funcionarios designados por la Corporación.

3º. Expedir los títulos administrativos de los funcionarios en propiedad.

4º. Presidir los Tribunales de oposiciones y concursos.

5º. Apercibir al personal.

6º. La Jefatura directa de los funcionarios que usen armas.

Las atribuciones que al Alcalde se le confieren en cuanto al personal, unas, son debidas a su carácter de Delegado del Gobierno y, otras, como Jefe de la Administración Municipal. Si bien las primeras no plantean problemas, las segundas sí suscitan bastantes cuestiones, pues se interfieren o pueden interferirse, con las que se reconocen al Secretario, como Jefe de Personal, con lo cual en la práctica se pueden originar cuestiones que no benefician a la gestión del personal. De —

aquí, que como en su momento veremos, quizá fuese conveniente una reordenación de las facultades de uno y otro.

b) Diputaciones provinciales

a') Diputación

El artículo 270 de la Ley, los artículos 13 y 15 del Reglamento de Personal y el artículo 172 del Reglamento de Organización, le asignan las siguientes atribuciones:

1º. Formar y aprobar provisionalmente las plantillas y los escalafones.

2º. Aprobar Reglamentos de Personal.

3º. Nombrar, premiar y corregir a los funcionarios, cuando no esté atribuido a otra autoridad.

4º. Declarar las situaciones administrativas de sus propios funcionarios.

La Diputación tiene, en consecuencia, atribuidas, por un lado, las facultades constituyentes y, por otro, determinadas de gobierno directo de la función pública de su Corporación.

b') Presidente

De acuerdo con lo establecido por los artículos 268 de la Ley, 26, 28, 109 y 257 del Reglamento de Personal y 170 del Reglamento de Organización, le corresponde:

1º. El nombramiento, corrección y separación del personal sometido a la legislación de trabajo.

2º. Incoar expedientes disciplinarios y suspender preventivamente a los funcionarios, salvo cuando estas facultades estén atribuidas a la Corporación, o en su caso, a la Dirección General de Administración Local.

3º. Expedir los títulos administrativos de los funcionarios en propiedad.

4º. Presidir los Tribunales de oposiciones y concursos.

5º. Apercibir al personal.

6º. La Jefatura directa de los funcionarios que usen armas.

Las facultades del Presidente, vemos que son similares a las del Alcalde, con lo cual le son de aplicación las mismas ideas que -- hemos expuesto con respecto a éste.

### c) Secretario

El ordenamiento jurídico vigente asigna al Secretario una serie de atribuciones, como consecuencia de su carácter de Jefe de Personal, cuyo análisis y consideración llevaremos a cabo en la Parte Segunda, y que constituyeron, precisamente, el objeto de estudio de la presente tesis.

Por este motivo y para evitar repeticiones, baste ahora con -- reseñar que el Secretario es uno de los órganos de la función pública local. Órgano cuyas posibilidades no han sido aprovechadas plenamente, por una serie de razones de muy diverso tipo, que requieren un replanteamiento total ante las exigencias de la hora presente. Podríamos decir a este respecto, que la remodelación de la figura del Secretario como Jefe de Personal, es uno de los pilares de la reforma de la función pública local. Pretender llevar a cabo ésta, ignorando al Secretario, es, sin duda, condenar al fracaso tal reforma. De aquí nuestro interés en analizar las inmensas posibilidades que la actuación del -- Secretario brinda dentro de un sistema adecuado de función pública local, conforme a las peculiaridades de las Corporaciones y a la heterogeneidad de su personal.

## 6. Instituto de Estudios de Administración Local

### A) Naturaleza

Es el órgano nacional de unión de las Corporaciones Locales, --

que bajo el alto patrocinio del Ministerio de la Gobernación, está dotado de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, y -- fue creado por Ley de 6 de septiembre de 1940 (62).

#### B) Fines

El Instituto tiene como fines esenciales y próximos:

1º. Investigación, estudio, información, enseñanza y difusión de las materias de Administración Local.

2º. Formación y perfeccionamiento de gestores y funcionarios.

3º. Acopio y sistematización de los elementos materiales precisos para la realización de dichos fines.

El Ministerio de la Gobernación, sin perjuicio de las competencias del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y de otros Servicios en funciones de asesoramiento, -- utiliza la organización del Instituto, en orden a los problemas de carácter jurídico, administrativo, social, económico y técnico de la vida local (63).

#### C) Organización

##### a) Organos rectores

Está representado y regido bajo el alto patrocinio del Ministro de la Gobernación, por los siguientes órganos:

1) Consejo de Patronato, integrado por representantes del Ministerio de la Gobernación, de la Presidencia del Gobierno, de las -- Corporaciones Locales y de los Colegios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local y de los funcionarios de las Corporaciones.

---

(62) Por Ley de 28 de junio de 1967 fue reorganizado, dictándose el -- Reglamento vigente que es de 22 de julio del mismo año.

(63) Art. 3º Reglamento.

Le corresponde:

- Aprobar el plan general de trabajo anual.
- Aprobar el Presupuesto, las Cuentas y la Memoria del ejercicio.
- Deliberar, informar o aprobar los asuntos que le someta el Ministro de la Gobernación (64).

Se configura como el órgano supremo de gobierno de la Institución, al que compete aprobar las líneas maestras de actuación, dotarlas económicamente y controlar, tanto la gestión económico-financiera, como las actividades realizadas.

2) Comisión Permanente, está integrada por el Director General de Administración Local, que asume la Presidencia, por el Director del Instituto y un consejero elegido por el Consejo de Patronato.

Como atribuciones, se le asignan:

- Formar el Plan de trabajo anual, el Presupuesto y las Cuentas del ejercicio.
- Aprobar los Reglamentos de Régimen Interior y proponer las plantillas.
- Conceder las becas, premios y recompensas que procedan.
- Adoptar las previsiones necesarias para la ejecución del Plan de trabajo y Presupuesto, cuando fuese precisa su intervención.
- Acordar la convocatoria extraordinaria de cursos no incluidos en el plan de trabajo y de ediciones igualmente extraordinarias.
- Resolver, a propuesta del Director, las condiciones de participación y el acceso a los cursos que se convoquen, salvo cuando

---

(64) Art. 9º Reglamento.

competan reglamentariamente a otros órganos de la Administración (65).

La Comisión Permanente se articula, por un lado, como el órgano de preparación de las decisiones del Consejo de Patronato y, por otro, como el órgano de gobierno inmediato, conforme a las líneas -- maestras aprobadas por dicho Consejo.

3) Director, al que corresponde el gobierno directo del Centro, así como también la competencia residual (66).

b) Organos de gestión

En la organización actual, integran el Instituto los siguientes Servicios:

a') Escuela Nacional de Administración Local

Es el órgano docente del Instituto, cuya dirección la asume -- el Director del Instituto, asistido por un Subdirector, y cuyas actividades principales son:

1ª. Realización de las pruebas selectivas de acceso a los cursos de habilitación de Secretarios, Interventores y Depositarios -- de Administración Local.

2ª. Formación de los citados funcionarios mediante los referidos cursos de habilitación, en los que se les capacita en materias jurídico-administrativas, económico-financieras, organizativo-sociales y técnicas, con objeto de que puedan desempeñar los complejos cometidos que requiere el ejercicio de su profesión en las Corporaciones Locales.

3ª. Perfeccionamiento de los mencionados funcionarios, así como también de los técnicos y de los técnico-administrativos de las citadas Corporaciones, actualizando sus conocimientos y poniéndolos -- al día en el aspecto técnico, profesional y humano.

---

(65) Art. 10º Reglamento.

(66) Art. 11º Reglamento.

4a. Formación de Diplomados, mediante cursos monográficos, seminarios y elaboración de trabajos y de tesis, que constituyen cursos superiores de Administración Local, en los que se desarrollan las cualidades de investigación y estudio de los participantes y se les capacita en ramas concretas del saber.

5a. Especialización en determinados campos: Urbanismo, Organización y Métodos, Dirección de Personal, Relaciones Públicas, Gestión de Servicios, Administración Financiera, Mecanización, Gerencia de Viviendas, etc., con la que se pretende satisfacer las crecientes exigencias de la Administración actual, de una tecnificación adecuada y de una visión gerencial de la gestión de los servicios locales.

6a. Extensión docente mediante actividades de dos tipos -- distintos: por una parte, cursos de iniciación sobre materias conexas con la actuación local: cursos de perfeccionamiento para encargados -- de bibliotecas públicas municipales; de información sobre Administración Local para Técnicos de Empresas Turísticas, y de Información Turística para funcionarios locales, etc., y, por otra, Seminarios sobre problemas de servicios locales: tráfico urbano, extinción de incendios, limpieza viaria, abastecimiento de agua, etc. (67).

Las características principales de la actividad docente de la Escuela, son:

- Especialización progresiva en las enseñanzas, para satisfacer la exigencia de que los funcionarios locales cuenten con una capacitación polivalente y con una información integral.

- Atención creciente a las enseñanzas urbanísticas, de acuerdo con un plan unitario y cíclico que, comprendiendo el análisis y -- consideración de los aspectos técnicos, jurídicos, económicos y sociológicos, permite capacitar a profesionales, funcionarios y estudiosos, de una forma pluridisciplinaria, para lograr equipos multiprofesionales de técnicos Urbanistas.

- Capacitación gerencial de los funcionarios, formándoles e --

---

(67) Art. 12 y 13 del Reglamento.



informándoles sobre la problemática básica de la organización y el funcionamiento de las Corporaciones Locales y, en especial, de sus servicios finalistas. Capacitación gerencial que contempla las vertientes técnicas y humanas, de acuerdo con un criterio científico y conforme a las demandas sociales de nuestra época.

- Acentuación de los métodos docentes activos y participativos mediante seminarios, en los que se estudian problemas concretos; a través de coloquios, en los que se exponen trabajos y experiencias y por medio de sesiones de discusión de casos; con los que se moviliza a los participantes y se multiplica el trabajo pedagógico de los profesores, activando el dinamismo propio de cada grupo de estudio.

- Ampliación de la acción docente, realizando actividades en distintas poblaciones, con lo cual se aproxima lo más posible la Escuela a los funcionarios en su trabajo. Hasta ahora han tenido lugar tales actividades en Zaragoza, en Barcelona y en Bilbao.

#### b') Centro de Estudios Urbanos

Es el órgano que tiene a su cargo el estudio de las cuestiones relacionadas con el Urbanismo en sus diversos aspectos y las estructuras y servicios urbanos que precisan especiales investigaciones, ensayos o aplicaciones de carácter técnico.

El Centro de Estudios Urbanos, a cuyo frente figura un Director, colabora con la Escuela programando los cursos que sobre las técnicas urbanísticas se celebran en la misma, proporcionándole el profesorado necesario. Coopera también con el Centro de Documentación en orden a la bibliografía, documentación, publicaciones, organización de seminarios y ponencias de estudio y otras actividades semejantes en las materias propias de su especialidad:

- Urbanismo Histórico
- Ordenación Urbana
- Planeamiento Territorial y Economía urbana
- Infraestructura, Tráfico y Servicios Urbanos
- Sociología Urbana y Rural
- Administración y Gestión Urbanísticas (68)

#### c') Centro de Documentación, Estadística y Publicaciones

Este Centro, a cuyo frente figura un Director, constituye la unidad base del Instituto, en orden a la preparación de la actuación de los restantes Servicios, obteniendo el efecto las necesarias informaciones, canalizando las mismas a las distintas Entidades Locales, - al objeto de elevar el nivel de la prestación de sus servicios y mejorar sus técnicas administrativas y gestoras.

Las principales actividades que realiza se pueden sistematizar de la siguiente forma:

1ª. Documentación y Biblioteca, que comprende la administración, formación y facilitación del fondo bibliográfico y documental.

2ª. Investigación y Asistencia, que incluye, tanto la realización de estudios para la mejora de los conocimientos relacionados - con las ciencias de la Administración Local, como la prestación de -- asistencia especializada a las Corporaciones Locales.

3ª. Publicaciones, que comprende la edición y distribución de todas las publicaciones del Instituto, tanto las periódicas: revistas y anuarios, como las que no tienen tal carácter.

4ª. Estadística, que comprende la recepción, estudio y tratamiento de las estadísticas locales, así como su difusión.

5ª. Prensa y Relaciones Públicas, que incluye los contactos permanentes con la prensa y demás órganos de difusión, al objeto de facilitar el conocimiento y difusión de los problemas y realizaciones de la Administración Local (69).

#### d') Centro de Cooperación Intermunicipal

Es el órgano, regido por un Consejo y por un Director, que -- tiene por objeto facilitar las relaciones intermunicipales a nivel nacional e internacional, preparando Congresos y reuniones y transmitir

---

(69) Art. 16 y 17 del Reglamento

las aspiraciones y necesidades de las Corporaciones Locales españolas a otros órganos y Servicios del Instituto, al objeto de que se realicen los estudios o se adopten las iniciativas pertinentes.

Están adscritos a este Centro, el Secretariado Iberoamericano de Municipios y las Delegaciones para España de otras Organizaciones Internacionales de carácter local.

Las actividades principales que realiza, consisten en Seminarios y Reuniones de miembros políticos de las Corporaciones, en los que se estudian problemas concretos de interés común (70).

#### e') Centro de Relaciones Interprovinciales

Es el órgano, regido igualmente por un Consejo y un Director, al que le incumbe en forma análoga al anterior, facilitar las relaciones interprovinciales y preparar Congresos y Reuniones sobre materias de competencia e interés provincial.

Sus actividades principales consisten en la celebración de jornadas de estudio, que versan sobre cuestiones específicas provinciales (71).

#### f') Secretaría General

Es el órgano burocrático, a cuyo frente tiene un Secretario General, y al que corresponden las tareas de índole administrativo de carácter general del Instituto, siendo sus actividades principales -- las de prestar asistencia de esta naturaleza a los restantes Servicios (72).

#### D) Actuación docente

Con objeto de poner de relieve la actividad docente que el --

---

(70) Art. 18 y 19 del Reglamento.

(71) Art. 20 del Reglamento.

(72) Art. 21 y 22 del Reglamento.

Instituto realiza a través de su Escuela Nacional de Administración - Local, reseñamos a continuación los datos del último año académico, - 1968/69, en el que la labor principal consistió:

a) Selección

Realización de las pruebas selectivas de acceso a los Cursos de Habilitación de:

- Secretarios de 1ª categoría
- Depositarios de Fondos

	<u>Nº de cursos</u>	<u>Nº de alumnos</u>
--	---------------------	----------------------

b) Formación

- |                                  |   |     |
|----------------------------------|---|-----|
| - Habilitación Secretarios de 1ª | 2 | 151 |
| - Habilitación Interventores ... | 1 | 25  |

c) Perfeccionamiento

- |                                  |   |     |
|----------------------------------|---|-----|
| - Iberoamericanos .....          | 2 | 23  |
| - Técnicos de Corporaciones .... | 3 | 63  |
| - Secretarios 1ª categoría ..... | 1 | 18  |
| - Técnico-administrativos .....  | 5 | 128 |

d) Especialización

- |                                  |   |    |
|----------------------------------|---|----|
| - Transporte y Tráfico .....     | 2 | 43 |
| - Organización y Métodos .....   | 3 | 74 |
| - Relaciones Públicas .....      | 3 | 60 |
| - Gerentes Viviendas .....       | 1 | 49 |
| - Gestión de Servicios .....     | 1 | 25 |
| - Mecanización Administrativa .. | 1 | 24 |
| - Administración Financiera .... | 1 | 25 |
| - Introducción al Urbanismo .... | 1 | 44 |

e) Diplomados

- |                                  |   |    |
|----------------------------------|---|----|
| - Para Interventores de Fondos . | 1 | 25 |
|----------------------------------|---|----|

f) Extensión docente

- |                    |   |    |
|--------------------|---|----|
| - Cursos .....     | 4 | 80 |
| - Seminarios ..... | 4 | 88 |

<u>T o t a l .....</u>	<u>36</u>	<u>945</u>
------------------------	-----------	------------

En los treinta y seis cursos y seminarios, a los que asistieron 945 funcionarios, intervinieron 271 profesores y conferenciantes, desarrollando 5.610 horas de clases.

En estos datos queda de manifiesto la intensa labor de capacitación y especialización que la Escuela Nacional de Administración Local lleva a cabo, si bien sea aún insuficiente, como se ha anticipado, para atender las necesidades formativas de los funcionarios locales(73).

---

(73) Memoria de 1969.

## CAPITULO V. CONFIGURACION LEGAL DEL SECRETARIO DE ADMINISTRACION LOCAL

### 1. Planteamiento

Al examinar la evolución de la Función Pública Local, destacamos cómo el punto de partida de ésta fue, precisamente, la regulación incipiente de la figura del Secretario; que se constituyó, de este modo, en la pieza clave de la misma. Igualmente, pusimos de relieve cómo a medida que se acentuó el intervencionismo estatal se produjeron dos efectos de una gran trascendencia: por una parte, la regulación del régimen del Secretario fue cada vez más completa y, por otra, se intensificó la dependencia de éste con respecto a la Administración Central. Recordemos que se comienza imponiendo la existencia del puesto; se pasa después a regular su nombramiento y situaciones; se determinan más tarde sus funciones, obligaciones y derechos; se concreta el sistema de selección; se transfiere éste a la Administración Central y se regula por último la totalidad de su régimen jurídico, incluido el económico, llegándose a una situación en la que por algunos sectores profesionales se postula vehementemente su pase al Estado, como funcionario técnico especial, y por otros -- sectores doctrinales se le califica como funcionario estatal al servicio de las Corporaciones Locales, en el que se distinguen con gran rigor dos relaciones: orgánica con la Corporación y de servicio con el Estado (1). De aquí que, como anticipamos, se pueda afirmar que la evolución del régimen jurídico del Secretario ha sido a su vez el fiel reflejo del proceso intervencionista estatal en la vida de las Corporaciones locales.

Ahora bien, desde nuestra perspectiva, únicamente nos interesa considerar a grandes trazos dicha evolución, pues, por otra parte, como también anticipamos, es precisamente este estudio histórico del régimen secretarial uno de los que están más elaborados por la doctrina, por lo que no estimamos necesario profundizar en este análisis, y sí sólo remitirnos a las aportaciones llevadas a cabo por la

---

(1) Vid. el estudio del Profesor García-Trevijano "Relación orgánica y relación de servicio" (R.A.P. nº 13).

doctrina y por los comentaristas municipales (2).

## 2. El Secretario en el pasado

### A) Antecedentes

"La institución del Secretario -escribe Bermejo Gironés- - cuenta con remotos precedentes y tiene rancio abolengo. Ese quehacer, ese callado servicio que como hilo invisible une y ensarta la vida -comunal a lo largo de las sucesivas etapas históricas, con la constante ayuda y el eficaz auxilio de un funcionario fidedigno en el - que se simboliza la "continuidad" de los ritos, de los usos, de las ordenanzas y de las leyes, aparece en todos los tiempos, aunque con diversos rasgos: ya los asimile del Escriba entre los egipcios, del Tabellio en la Antigua Roma o del Chartularius en el Bajo Imperio, - del Bardo en los primitivos pueblos célticos y germánicos" (3).

En consecuencia, se puede afirmar que, con distintas denominaciones, la figura del Secretario se nos presenta como una constante en la vida de las entidades municipales, si bien hay que reconocer que sus cometidos han evolucionado a través del tiempo, no sólo a medida que se producían alteraciones en la propia existencia de tales entidades, sino merced también a la propia evolución de la configuración de sus funciones, las que han experimentado acusados cambios en las distintas épocas. Así, puede mencionarse que, mientras - por una parte se le han ido incorporando nuevas tareas, por otra algunas se le han desgajado dando origen a nuevas profesiones, que - -

---

(2) Antonio Bullón Ramírez en su tesis para obtener el Diploma en Administración Local, "Evolución histórica del Secretariado municipal en España", 1967, brinda un estudio sumamente completo sobre la misma y ofrece a la vez un amplio índice bibliográfico sobre ella, de tal forma que estimamos constituye una obra básica para todo el que esté preocupado o interesado en el tema.

Igualmente presenta un acusado valor histórico la tesis doctoral de José Pérez Soler: "El Secretario en el Régimen Local español", Granada, 1968.

(3) "Derecho de Entidades Locales", Madrid, 1949, pág. 416.

luego han adquirido, al independizarse, un gran prestigio social. En este sentido, se puede mencionar al Escribano como precedente común del Notario y del Secretario (4).

Ahora bien, ¿a partir de qué momento vamos a iniciar el examen concreto de la evolución histórica?. Para nuestro propósito, estimamos que es suficiente con que comencemos el análisis en la etapa constitucional, por cuanto, como se ha afirmado, "hasta el establecimiento de los Ayuntamientos constitucionales, con las Cortes doceañistas, el cargo de Secretario puede decirse que no constituyó una función burocrática permanente, esto es, un oficio al que consagrarse -- toda su actividad personal el sujeto investido de estas funciones. -- En las poblaciones importantes actuaba como Secretario en las reuniones de Ayuntamientos y Concejos un Escribano público o de número, -- cargo que se discernía anualmente, de donde se desprende que en esa época distaba mucho de merecer el concepto legal que tiempo andando habría de alcanzar, es decir, el de funcionario titular de un cargo, con la calidad característica de la inamovilidad y otras garantías profesionales" (5). En consecuencia, nuestro punto de partida será -- el régimen constitucional, y en él los dos preceptos básicos son: el artículo 320 de la Constitución de 1812 y el Decreto de 22 de agosto de ese mismo año. El citado precepto constitucional estableció que -- "habrá un Secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de fondos del común". En tanto que, el Decreto mencionado dispuso: "cesarán los Escribanos que hasta -- ahora se han conocido con el nombre de Escribanos de Ayuntamiento y les sustituirá en su lugar un Secretario elegido según dispone el -- artículo 320 de la Constitución".

Por la primera norma, se creaba la figura del Secretario --

---

(4) Vid. Martínez Castejón, J.: "Estudio sobre el Oficio de Escribano en Castilla durante la Edad Moderna". Estudios históricos en el Centenario de la Ley del Notariado, Madrid, 1964.

Igualmente es interesante la aportación de Giménez Arnau, E., -- en su trabajo "El Escribano y el Notario. Más notas para la Historia del Notariado", "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", 1943.

(5) Vid. Abella: "Los funcionarios municipales". Madrid, 1948, pág. 16-17



electivo; mientras que por la segunda, se suprimían los Escribanos, -- que habían sido hasta entonces los que ejercían las funciones secretariales. ¿Cual era el propósito de tales normas? Fundamentalmente -- respondían a una doble motivación política: romper radicalmente con el Régimen anterior e implantar una situación de plena libertad por parte de las Corporaciones municipales para designar a su Secretario. Y, ¿cuáles fueron las consecuencias? De modo inmediato, la desaparición de la figura tradicional del Escribano, si bien medidas posteriores permitieron en ciertos casos su temporal continuidad; y, de modo mediato, crear una situación de inestabilidad en el Secretario, que duraría prácticamente un siglo y que le proporcionaría constantes sinsabores, como han puesto de relieve no sólo los estudiosos -- del tema, sino también multitud de políticos de la época, cuando intentaron, las más de las veces con mala fortuna, remediar dicha situación, propugnando una adecuada normativa del régimen del Secretariado. La importancia de su apropiada regulación fue puesta de relieve por Vera y Camacho, cuando afirmó que "en cuanto a la carrera de Secretarios, si hay propósitos verdaderos de mejorar la Administración Local, no puede prescindirse de organizarla en debida forma. Son el elemento principal que existe en el Municipio, son la fuerza propulsora inteligente que da vida y movimiento a toda la máquina y de los Secretarios depende que un distrito municipal responda bien o -- mal al objeto de su institución. ¿El Secretario es inteligente, honrado y laborioso? El Ayuntamiento marcha bien. ¿Es lo contrario? Los abusos resultarán a granel" (6).

Ante estos resultados, ¿cabe enjuiciar negativamente a los -- preceptos comentados? Sin dejar de reconocer dichos efectos negativos, hay que afirmar también que fueron el punto de partida de un -- Cuerpo de funcionarios que presenta una gran ejecutoria de servicios al país, de ordinario ni apreciados ni tenidos en cuenta. Fueron el origen de un Cuerpo que se ha ido perfeccionando en el trabajo; que se ha tecnificado en la acción y que ha aportado a la comunidad hombres de gran valía, curtidos en la labor pública. En definitiva, de tales preceptos arranca la aparición de un Cuerpo especializado, que pese a las difíciles circunstancias en que se ha desenvuelto, ha --

---

(6) "La Administración Local", Madrid, 1893, pág. 175.

mostrado una vitalidad excepcional, como lo prueba que ha logrado -- subsistir y prosperar, llegando a nuestros días con la pujanza cada -- vez mayor, vislumbrándose en él a uno de los Cuerpos profesionales con más fecundo porvenir, si consigue readaptarse a las exigencias de la -- sociedad actual y, sobre todo, a las del futuro.

#### B) Evolución en el siglo XIX y comienzos del XX

El objetivo perseguido con este estudio impide que examine-- mos en toda su extensión la evolución del régimen secretarial en el -- citado período, y como por otra parte, en su momento reseñamos a gran-- des trazos esta evolución; vamos ahora únicamente a referirnos a la -- transformación operada en las funciones del Secretario de Ayuntamiento, pues consideramos que éstas ponen debidamente de relieve la mutación -- operada en el cargo. Ahora bien, ante la imposibilidad material de re-- señar una por una todas las normas que estuvieron vigentes durante más o menos tiempo, en dicho período, así como también los distintos Pro-- yectos que en el mismo fueron presentados, hemos elegido cinco textos, que consideramos los más representativos y significativos. A cada uno nos vamos a referir brevemente, destacando su aportación principal des-- de nuestro enfoque personal del tema. Es decir, que reconocemos que -- las disposiciones y Proyectos reseñados presentaban otros aspectos más relevantes desde el punto de vista jurídico-administrativo; pero para nuestro propósito son primordiales únicamente las facetas que resalta-- mos.

##### a) Ley de 3 de febrero de 1823 y Real Decreto de 23 de julio de 1835

Las obligaciones principales que en estas disposiciones se -- asignan al Secretario, son:

- Llevar un libro de actas
- Actuar y autorizar todas las diligencias
- Firmar las actas
- Archivar los documentos

En consecuencia, se puede afirmar que en esta etapa el Secre-- tario es únicamente un fedatario que ha de custodiar además los --

documentos locales. Es, por tanto, un funcionario administrativo culificado por su cometido de fe pública.

b) Ley de 14 de julio de 1840

En el régimen implantado por esta Ley, se acentúa la figura del Secretario como fedatario, y así la fe pública se extiende, además, a tener que firmar los libramientos y órdenes que expida el Alcalde, para que el Depositario reciba o pague alguna cantidad.

Para nuestro propósito, es digno de resaltarse que, aunque - sea de forma rudimentaria, se incorpora al Secretario una nueva obligación: "asistir al Alcalde para el despacho de los negocios, cuando tuviese conveniente ocuparle". Aquí podemos encontrar el origen de - su función asesora, que se desarrollará ampliamente en épocas poste - riores, y que será, precisamente, la que contribuirá a dar real pres - tancia al cargo, si bien a su vez suscite problemas a su titular.

c) Proyecto de Leyes Orgánicas para gobierno y administración provincial y municipal de 1856

Este Proyecto, debido, como se sabe, a D. Patricio de la Escosura, si bien no fue en su momento aprobado, su contenido influyó grandemente en la legislación posterior. En él, a las obligaciones ya tradicionales, se incorporan las siguientes que, por una parte, las amplían y por otra añaden nuevas:

- Asistir sin voz ni voto a todas las sesiones, para "dar -- cuenta", en la forma y orden que previniera la presidencia, de la co rrespondencia y expedientes.

- Instruir y preparar los expedientes para los trabajos de - las Comisiones y la resolución del Ayuntamiento, que anotarán en - - aquéllos.

- Dirigir y vigilar a los empleados de la Secretaría, de la que es jefe.

?Qué significado tienen estas modificaciones? Estimamos que

fundamental, pues representan una nueva configuración del Secretario, que deja de ser, desde la perspectiva legal, el burócrata distinguido por la fe pública que se le asigna, y así, se puede afirmar que - este Proyecto supone:

1º. Introducirlo, aunque sea veladamente, en la Corporación, con lo cual se esboza su figura de miembro especial de la misma. Figura, por otra parte, sumamente controvertida por la doctrina y la - práctica.

2º. Reafirmar su papel de fedatario y lo que es más importante, como asesor.

3º. Reconocerle, por primera vez, como jefe, si bien lo sea sólo de la Secretaría. A partir de ahora ya tendrá la conceptualización de directivo, si bien ello suscite también interpretaciones encontradas.

d) Ley de 1870

Si en principio esta Ley no aporta innovaciones sustantivas, no obstante incorpora dos nuevos cometidos:

- Redactar el extracto de los acuerdos para remitir al Gobernador civil, y para insertarlo en el Boletín Oficial de la provincia.

- Asumir las funciones de Contador, cuando no existiese ese cargo.

Los destacamos, por cuanto ambos iban ya a permanecer en el futuro y porque entrañan el reconocimiento de la capacidad del Secretario, tanto en el campo jurídico, como en el económico. Se le va -- configurando como funcionario cualificado que puede asumir tareas cada vez más complejas. A diferencia de lo que se ha dicho por algún - sector doctrinal con respecto al primer cometido, estimamos que éste implica bastante más que un simple trabajo material, supone una labor de elaboración sintética que requiere una cierta preparación. En cuanto al segundo cometido, es manifiesto que demanda igualmente una preparación especializada, siquiera sea elemental, en el campo económico-financiero.

e) Proyecto Maura-La Cierva de 1907

La característica esencial de este Proyecto, es que acentúa la confianza del legislador en la capacidad del Secretario; si bien hay que destacar que si tal Proyecto hubiese llegado a convertirse en Ley, las desventuras del Secretario se habrían agudizado en gran manera, por cuanto las dos obligaciones que se le incorporaban: una acentuando su cometido de asesor y otra creando en él la figura de fiscalizador jurídico de las etapas anteriores; le habrían colocado en una difícil situación. Estas obligaciones eran:

- Advertir por escrito separado o en el texto del acta a la Corporación o al Alcalde la ilegalidad de los acuerdos. La omisión de este deber y su falta de consignación en el acta, tenía como sanción el compartir la responsabilidad como autor de la transgresión legal.

- Reconocer al posesionarse, los libros de actas, así los corrientes del Ayuntamiento y la Comisión, como los inmediatos anteriores y hacer constar cualquier irregularidad o alteración que en ellos observase. Sin esta salvedad le eran imputables cuantas fueran conocidas más tarde.

La advertencia de ilegalidad, plasmada en los textos posteriores iba a constituir una de las preocupaciones fundamentales del Secretario y uno de los motivos primordiales del fracaso de muchos funcionarios, sin que paralelamente -y esto hay que resaltarlo- se lograra mantener en tales casos la deseada legalidad. Por otra parte, hay que reconocer que esta compleja obligación del Secretario ha suscitado la publicación de valiosos y voluminosos estudios doctrinales, que han contribuido a una elaboración teórica muy estimable; la que no obstante, no ha servido de mucho a los llamados a formularla, por cuanto, de ordinario, no encuentran en dichos estudios, por mucha profundidad que tengan, apoyatura para salir adelante cuando se hallan en el trance difícil de tener que formular tal advertencia. -Forzosamente ha de producirse un estado de fricción entre el poder político local -pone de relieve Gallego Burín- habituado a la idea de que el Secretario le está subordinado y dicho funcionario, que de pronto se encuentra colocado en una situación de oposición a aquél y

que incluso le denuncia ante su superior jerárquico. Si esta fricción fuese además frecuente, por la repetición de las divergencias, -- el Secretario no es extraño que usando como usa de una lícita y obligada facultad, llegue a ser tildado de enemigo de la Corporación, -- haciéndose creciente, no sólo su propia dificultad personal, sino el peligro de que la Corporación adopte acuerdos inconvenientes por el retraimiento temeroso del llamado a advertirlo" (7).

La otra obligación incorporada en el Proyecto, corrió peor suerte, y no fue plasmada en la legislación posterior; de lo que hay que congratularse, pues su implantación habría acarreado aún mayores males al Secretario y habría sido, además, un factor constante de -- perturbación en la vida local, que hubiese estado en una situación -- de permanente inestabilidad.

#### f) Conclusiones

En este sintético análisis de la legislación examinada, se -- puede advertir cómo aunque fuese en forma incipiente, la configuración del cargo del Secretario iba ya teniendo una cierta complejidad y presentaba casi todas las vertientes que hoy ofrece. Así, vemos:

1º. Que de hecho, era miembro de la Corporación, pues tenía que informar ante ella, si bien paradójicamente, no se le reconocía "voz".

2º. Que era fedatario de la misma, en forma amplia. Quizá el acusado desarrollo de esta función haya sido después la causa de que por la mayoría de los comentadores municipalistas se le haya considerado como la función primordial del Secretario y la base de su preeminencia (8). Claro que, junto a esta causa, posiblemente, haya contribuido también el pensar que si la fe pública ha sido el pedestal sobre el que se ha asentado otro distinguido Cuerpo de funcionarios, -- podría también el Secretario apoyarse en ella, para ascender social y profesionalmente. La realidad ha puesto de relieve, no obstante, --

---

(7) "El Secretario Local", Madrid, 1946, pág. 153.

(8) Vid. Marqués Carbó: "Reglamento de Funcionarios de Administración Local", Barcelona, 1952, pág. 272-73.

que tales esperanzas no eran muy fundadas. Posiblemente el fracaso -- sea debido a las muy diferentes circunstancias en que se desenvuel-- ven uno y otro funcionario y también a la distinta regulación de tal función conseguida por cada uno de ellos.

3º. Que era también asesor de la Presidencia y de la Corpo-- ración, si bien con manifiestas limitaciones en cuanto al "que" y so-- bre todo al "cuando", pues tenía condicionado el campo de su inter-- vención y, sobre todo, el momento de llevarla a cabo.

4º. Que igualmente se le reconocía como Jefe de la Secreta-- ría, si bien lo limitado de ésta hacía que tuviese una jefatura un -- tanto minúscula.

Una vez que contamos ya con este planteamiento, pasemos a la última fase histórica, considerando el régimen implantado por los Es-- tatutos de 1924 y 1925, si bien por la similitud entre ambos y te-- niendo en cuenta nuestro propósito, nos circunscribimos a analizar -- la normativa del Reglamento del primero de los citados Estatutos.

#### C) Reglamento del Estatuto municipal

##### a) Análisis de sus preceptos

El Reglamento de 23 de agosto de 1924, de Secretarios de Ayun-- tamiento, Interventores de Fondos y empleados municipales en general, sistematiza las funciones de aquéllos en dos grandes grupos: las que les corresponden como Miembros de la Corporación y las que les compe-- ten como Jefes de los Servicios Administrativos. En estos dos grupos, se comprenden no sólo todas las funciones que hemos reseñado anterior-- mente, sino también se le asignan nuevos cometidos, si bien sea dis-- cutible la inclusión de algunas en el grupo que figuran.

Hemos de advertir que, con objeto de proporcionar una visión global, aunque ello implique repetición con respecto a lo ya expues-- to; creemos que merece reproducir, siquiera sea sintéticamente, la -- formulación de tal Reglamento, que de entrada podemos calificar de -- mucho más elaborada que cualquiera de las anteriores; las que, por -- otra parte, constituyeron, sin duda, la fuente en que se inspiró el

legislador, que en unos casos perfeccionó lo ya existente, y en otros innovó, recogiendo el sentir de los propios funcionarios y la experiencia de los políticos. Veamos, pues, cómo se configuró el cargo -- de Secretario en el referido Reglamento, siguiendo la sistemática -- por él implantada:

a') Como miembro de la Corporación (9)

Se le asignaban las siguientes obligaciones:

1ª. Formar y entregar con suficiente anticipación a los días señalados para las sesiones, la lista de asuntos que están pendientes de resolución de la Comisión Permanente o del Pleno, a fin de -- que el Alcalde pueda formar el orden del día para cada convocatoria y cuidar, bajo su responsabilidad, de que dicho Orden del día se reparta entre los Tenientes de Alcalde o Concejales, según los casos, -- con tres días de anticipación. Tenía también que disponer su publicación en el Tablón de Edictos y gestionar su inserción en los diarios locales.

2ª. Asistir sin voto a todas las sesiones del Ayuntamiento -- Pleno y Comisión Permanente:

- dando cuenta de la correspondencia, expedientes y demás asuntos sobre los que tengan que adoptar resolución en el orden que el Presidente haya prevenido al fijar el del día;

- advertir, cuando el Ayuntamiento Pleno, la Comisión -- Permanente o el Alcalde pretendan adoptar algún acuerdo o dictar providencia, no ajustados a las prescripciones legales, de su ilegalidad, consignando en acta su advertencia, a fin de eximirse de la responsabilidad que en otro caso había de alcanzarle;

- leer al principio de cada sesión el borrador del acta de la anterior y aprobada que sea, hacerla transcribir en el libro -- respectivo; y

- advertir en la misma sesión en que el acta se apruebe,

---

(9) Artículo 2º del Reglamento de 1924.



la obligación que tienen los Concejales de firmarla.

3ª. Redactar el acta de cada sesión y llevar y custodiar los libros de actas.

4ª. Informar previamente por escrito, en los casos en que los Alcaldes tengan que suspender acuerdos por sí o a instancia de cualquier residente.

5ª. Formular cada mes un extracto claro y especificado de to dos los acuerdos adoptados en el anterior.

6ª. Certificar de todos los actos oficiales del Ayuntamiento, expidiendo las certificaciones que procedan.

7ª. Comunicar las órdenes para el cumplimiento de todos los acuerdos municipales, previo el "cúmplase" de la Alcaldía y de todos los decretos de ésta y autorizar todos los traslados que hayan de ser notificados a los vecinos a quienes afecte.

8ª. Delegar en empleados competentes de Secretaría, su asistencia como Secretario de las Comisiones corporativas.

9ª. Asistir a todos los actos que celebre la Corporación y a los que ésta concurre oficialmente.

10ª. Dictar, como jefe de las dependencias municipales, las disposiciones de régimen interior precisas para el mejor funcionamiento de las oficinas, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de índole técnica que correspondan a cada uno de los servicios municipales.

b') Como Jefe de los Servicios Administrativos (10)

Las funciones que se le asignaban se pueden diferenciar en tres grupos distintos:

1º. En cuanto a los empleados de la Secretaría: dirigirlos y

---

(10) Artículo 3º del citado Reglamento.

vigilarlos, correspondiéndole:

- Fijar, de acuerdo con el Alcalde, las horas de oficina.
- Distribuir el trabajo entre los diferentes funcionarios adscritos a la Secretaría.
- Procurar en todas las oficinas municipales el cumplimiento de los acuerdos y la reglamentaria tramitación de los expedientes.
- Dar cuenta a la Comisión Permanente de las faltas en que incurran los funcionarios si reinciden después de apercibirlos, a los efectos de la instrucción del oportuno expediente.

2º. Realizar las siguientes actividades burocráticas:

- Abrir la correspondencia oficial y recibir las instancias llevando un registro de entrada y salida y expedir los recibos de instancias y documentos que se presenten.
- Poner la nota de conformidad o disconformidad a los informes que emitan los Jefes de Negociado u Oficiales, y anotar en cada expediente la resolución recaída.
- Preparar, cuando no haya Secretario especial del Alcalde, los expedientes que éste deba resolver por sí, anotando en ellos las resoluciones.

3º. Con respecto a sí mismo: permanecer en su despacho las horas señaladas para oficina.

Se disponía, por último, que asumiese las funciones de Interventor y de Archivero en el caso de que no existiesen estos funcionarios.

b) Conclusiones

El análisis de estas funciones, estimamos que nos permite --

llegar a las siguientes conclusiones:

1ª. Se le configuraba como miembro "sui generis" de la Corporación, y así se puede observar que: en primer lugar, no se le reconocía el derecho a voto, el que tampoco en etapas posteriores le ha sido concedido, cosa por otra parte natural; que, en segundo término, tenía la responsabilidad de advertir las ilegalidades en que podían incurrir los políticos, la que subsiste agudizada en el ordenamiento vigente y, en último lugar, se le encargaban cometidos de mera ejecución: leer el borrador del acta, conseguir las firmas de los Concejales, publicar el orden del día, etc., que no eran muy propios de su condición de miembro de la Corporación.

2ª. Como Jefe de los servicios administrativos, junto a manifestaciones directivas evidentes: dirigir y vigilar a los empleados; se enumeran cometidos muy elementales: recibir las instancias, llevando un registro; expedir recibos de su presentación; anotar las resoluciones, etc., cometidos que responden a la concepción tradicional.

3ª. Sorprendente es la obligación de "permanecer en su despacho las horas señaladas para oficina". Su formulación supone un manifiesto recelo del legislador, pues parece que se desconfiaba que cumpliera este deber tan indispensable para poder ejecutar los cometidos que se le confiaban.

Pese a las críticas que ahora posiblemente se le podrían hacer, hay que reconocer que el texto que estamos comentando supuso un avance considerable, no sólo por las conquistas que logró, que fueron bastantes; sino, sobre todo, por cuanto situó al Secretario en una posición progresiva, que daría sus frutos después, y que permitiría en la etapa posterior: legislación vigente, dar un paso más adelante, si bien no haya sido aún el definitivo. Una valoración del significado del régimen implantado por el Estatuto, que goza de general aceptación, es el expuesto por Bermejo Gironés, cuando afirma que "la codificación estatutaria realizó la elevada empresa de transformar el Secretariado. La ilusionada tarea de don José Calvo Soletto en este punto de su trascendental reforma, constituye, a partir de la fundación del Cuerpo de Secretarios, el paso decisivo de la servidumbre

en que éstos vivían aherrojados por el caciquismo alternante, al servicio decoroso que se enaltece, sin otras ligaduras que la Ley y el bien de la comunidad vecinal. El 8 de marzo de 1924, día que se promulgó el Estatuto municipal, no significa una fecha más en la historia del Régimen local español: marca el firme comienzo en el camino de redención de los municipios y de los Secretarios de los Ayuntamientos que los administran' (11).

El régimen del Estatuto, repetimos, con las imperfecciones - que se le podrían encontrar, contemplado desde la perspectiva actual, hay que reconocer que sentó la base para la configuración directiva del Secretario, y le creó un espíritu con el que ha podido defenderse en momentos de máxima dificultad, en circunstancias muy diversas, y sobre todo, adversas. Baste pensar que se le confirió el papel de vigilante de la ley, y al mismo tiempo se le dejó en la intemperie. Se le encomendaron tareas directivas y no se le asignaron atribuciones; se le exigía actividad y no se le daban medios, etc. Y pese a todo, el Secretario permaneció y siguió trabajando, supliendo con -- ilusión las múltiples escaseces, que llegaron a ser máximas en determinados momentos.

### 3. El Secretario en el presente

#### A) Planteamiento

Lo que en términos generales supuso la publicación del Reglamento de 1952, lo expusimos en el capítulo anterior, por lo que -- ahora vamos a ver cual fue el tratamiento jurídico-administrativo -- que al Secretario se le dio. En principio, se puede afirmar que implicó continuar la línea progresiva del Estatuto. Así, ya antes, en la Ley de Régimen Local, en su artículo 341, se había establecido -- que "los Secretarios serán miembros de la Corporación respectiva y -- Jefes de las dependencias y servicios generales y de todo el personal sin perjuicio de las atribuciones peculiares que correspondan a los demás Jefes en sus propios cometidos".

---

(11) Obra citada, pág.423.

En desarrollo de este precepto, el artículo 140 del Reglamento dispone que "El Secretario, bajo la superior autoridad del Presidente, tendrá el carácter y las funciones de:

- miembro de la Corporación
- fedatario de todos los actos y acuerdos
- asesor de la Corporación, Comisiones y Presidencia
- jefe de las dependencias y servicios generales y de todo el personal, y
- jefe directo de la Secretaría y servicios jurídico-administrativos".

Estimamos que como cuestión previa al análisis de estas funciones, está la de considerar el significado de los dos preceptos -- mencionados con respecto a la delimitación de dichas funciones, por cuanto ambos han dado lugar a interpretaciones muy controvertidas -- por parte de la doctrina.

En primer lugar, la declaración de que los Secretarios "serán Jefes de las dependencias y servicios generales y de todo el personal sin perjuicio de las atribuciones peculiares que correspondan a los demás Jefes en sus propios cometidos", ha sido entendida por un sector doctrinal como una limitación absoluta de la Jefatura del Secretario; con lo cual, se afirma, esta Jefatura es puramente honorífica. Los que mantienen esta postura, estiman que si se desea convertir al Secretario en auténtico Jefe, es preciso suprimir la repetida limitación.

Para otro sector, la repetida formulación no entraña limitación alguna, sino que supone una delimitación correcta de funciones: a los respectivos Jefes les incumbe la supervisión técnica de su unidad, en tanto que al Secretario le corresponde la supervisión general de todas éstas (12). En consecuencia, se estima, la formulación legal es correcta y responde a una diferenciación científica que va

---

(12) Vid. Xavier de Pedro: "Las funciones del Secretario en una Corporación Local", tesis doctoral, pág. 282 y ss. de texto mecanografiado.

teniendo arraigo. En este sentido, Marqués Carbó afirma que "respe--  
tando las funciones y atribuciones de índole técnica que correspon--  
den al Interventor y al Depositario y a cada una de las Jefaturas ad--  
ministrativas o técnicas o de servicios especiales, el Secretario --  
tiene competencia para reclamar de todos ellos los informes o ases--  
ramientos precisos y para dictar las disposiciones de régimen inte--  
rior precisas para el mejor funcionamiento de todas las oficinas y -  
para que todas ellas cumplan los acuerdos de la Corporación y la re--  
glamentaria tramitación de expedientes. La primacía de los funciona--  
rios profesionales corresponde al Secretario. Todos los Jefes de las  
dependencias y servicios y todo el personal está conectado por nexo  
administrativo y jerárquico, con el Secretario, que es el supremo Je--  
fe. No hay, pues, tampoco facultades de intromisión o ingerencia téc--  
nicas o de funciones del Secretario respecto al campo de funciones y  
atribuciones propias de las otras Jefaturas" (13).

Por nuestra parte, creemos que no existe problema, ya que --  
coincidimos con esta segunda postura, por cuanto entendemos que la -  
Jefatura general del Secretario no sólo no es incompatible con las -  
Jefaturas específicas, sino que precisa de ellas, ya que en otro ca--  
so supondría que el Secretario tenía que asumir el mando directo de  
todos los servicios, lo cual es imposible en la práctica en cuanto -  
los servicios de la Corporación tengan cierta complejidad, y si no -  
la tienen, como no existirán tales Jefaturas específicas, tampoco --  
habrá problema. En conclusión, el Secretario sólo puede ser Jefe con  
carácter general, en la medida en que cuente con una serie de jefes  
con ámbito delimitado de acción, y esto es lo que proclama el precep--  
to comentado. "Sin rozar para nada el aspecto técnico de los servi--  
cios -escribe Abella- existe, sin duda, un nexo administrativo, je--  
rárquico, entre el Secretario, Jefe de todos los servicios y depen--  
dencias, y los respectivos jefes de aquéllas y éstos. No se compren--  
de, por tanto, ni la supuesta paridad administrativa ni la ingeren--  
cia técnica o de función que puedan dar lugar a conflictos de compe--  
tencias. Para nosotros no ofrece duda, por ejemplo, que el Secreta--  
rio es Jefe administrativamente del Arquitecto o del Facultativo sa--  
nitario que dependan de la Corporación, pero sólo humorísticamente -

---

(13) Obra citada, pág. 277.

se concebiría la intromisión de aquél en las funciones técnicas de éstos. Pero también sería absurdo que el Secretario no pudiera reclamar directamente que se le informe sobre un plano o sobre una estadística demográfica sin necesidad de enviar un oficio firmado por el Alcalde. Lo mismo cabe decir de los demás servicios que por no ser administrativos, como los de Secretaría, es procedente la intromisión directa del Secretario en la función burocrática o técnica, ni mucho menos puede justificarse una autonomía absoluta que prácticamente equivalga a negar la superior jerarquía o la jefatura general de todos los servicios" (14).

En segundo lugar, tenemos la declaración de que "el Secretario, bajo la superior autoridad del Presidente, tendrá el carácter y las funciones ..." que también ha sido interpretada desfavorablemente para el Secretario, alegándose que si está "bajo la superior autoridad del Presidente", resultará que no es tal Jefe, ya que quien dispone del poder es el Presidente, que es el que tiene asignada la Jefatura de la Administración Local respectiva. En consecuencia, se afirma, procede, si se quiere de verdad convertir al Secretario en auténtico jefe, suprimir tal limitación, que es sumamente perjudicial.

Frente a tal interpretación, lamentablemente muy generalizada, mantenemos la postura de creer que en la referida declaración no hay limitación alguna, sino que al contrario, representa el reconocimiento de una fundamental preeminencia a favor del Secretario y responde por otra parte a una ortodoxa concepción organizativa. Pensamos que entraña una preeminencia, por cuanto es el único funcionario que depende directamente del Presidente, con lo cual se le proclama como el vértice de la pirámide administrativa; y creemos igualmente que responde a una exigencia organizativa, por cuanto era preciso ligar el plano administrativo-profesional con el político-directivo y es, precisamente, a través del Secretario, por donde se produce el engarce. El es el gozne que une a ambos planos, convirtiéndose así en el canal de comunicación de las dos esferas.

---

(14) Obra citada, pág. 29.

En definitiva, consideramos que no hay limitación alguna por su formulación legal; lo que no quiere decir que en la realidad no pueda existir, pero en tal caso no será por motivos legales, sino -- que se deberá a razones fácticas. De aquí el que estimemos que el -- propugnar la supresión de la formulación comentada, no sea muy acertado, y sí en cambio, perjudicial, incluso para el propio Secretario.

Por otra parte, no hay que olvidar que la interpretación del precepto reseñado, no es sino una manifestación más de un problema -- de entidad mayor: las relaciones entre política y técnica, entre políticos y funcionarios. Según cual sea la concepción que se tenga de tal relación, así será la postura que se mantenga ante el problema -- concreto que ahora se examina. De ahí, el que como nosotros sostenemos, según anticipamos, la posición de que la técnica está subordinada a la política, y que los funcionarios tienen la misión esencial -- de colaborar con los políticos; adoptemos una posición favorable ante el precepto de referencia, pues responde justamente a la versión por nosotros defendida, la que, hay que advertir, no entraña una capitisdiminución del Secretario, sino muy al contrario, una elevación del mismo sobre sólidas bases.

#### B) Análisis de la normativa del régimen vigente

La enumeración de las funciones del Secretario, contenida en el Reglamento, la podemos sintetizar y sistematizar de la siguiente forma, de acuerdo con la diferenciación establecida en aquél:

##### a) Como miembro de la Corporación (15)

"La atribución de miembro de la Corporación --escribe Marqués Carbó-- le da al Secretario el mismo carácter que el resto de los componentes de ella en cuanto se refiere a honor y consideración, pero no en otros órdenes. Así no le da el carácter de Autoridad, porque -- su presencia en el seno de la Corporación, como miembro de la misma, no le confiere mando o jurisdicción propia, que solamente pueden derivarse del "poder" de adoptar acuerdos que representan órdenes y -- pronunciamientos; y sabido es que el Secretario, por no tener voto,

---

(15) Artículo 141 del Reglamento de 1952.



no interviene corporativamente en el dictado de resoluciones y sí só lo puede colaborar en las mismas a través de su especial función de asesor. Y de ahí que el artículo 416 de la Ley, al referirse a la especie de procedimiento especial que establece en favor de los Alcaldes, Concejales, Presidentes y Diputados provinciales en caso de incoacción de sumarios, no incluya a los Secretarios, lo que supone, - por ende, una real desigual consideración del Secretario respecto de los otros miembros de la Corporación" (16). Se trata, en definitiva, de una atribución puramente honorífica, de aquí el que en la propuesta que en su momento formularemos, hayamos prescindido de la misma - como función esencial, aunque quizá sea conveniente mantenerla a - - efectos puramente formales.

Las tareas que se le asignan al Secretario como consecuencia de su condición de miembro de la Corporación, son:

1º. Con respecto a las sesiones:

- Preparar la relación de asuntos que hayan de servir al Presidente para formar el Orden del día de cada convocatoria y cuidar que ésta se reparta a los miembros de la Corporación veinticuatro horas antes, por lo menos, de la fijada para la sesión, y de que se exponga en la vitrina o tablero de edictos y se publique en la -- prensa local.

- Asistir con voz deliberante, pero sin voto, a todas -- las sesiones y dar cuenta de los asuntos comprendidos en el orden -- del día, y

- Concurrir como Secretario a las reuniones de todas las Comisiones, o delegar en un funcionario.

2º. Con respecto a otras actividades:

- Asistir a todos los actos oficiales que celebre u organice la Corporación, ostentando las insignias o distintivos de Concejal o Diputado.

---

(16) "Reglamento de funcionarios de Administración Local", Madrid, - 1952, pág. 264.

- Dirigir el protocolo, etiqueta o ceremonial procurando conservar las costumbres tradicionales y las preeminencias que tenga la Corporación.

- Gestionar todos los asuntos de la Entidad, de acuerdo con el Presidente.

b) Como fedatario (17)

"La facultad de certificar de los actos, acuerdos y antecedentes de las Corporaciones Locales -afirma Gallego Burín- es exclusiva de sus Secretarios o de quienes legalmente hagan sus veces. Esto se comprueba perfectamente contemplando el caso de los municipios rurales, en que el Secretario es el único empleado. Y el único certificador, por tanto. Claro que este principio no excluye las excepciones posibles. Basadas en la división del trabajo, crecientemente marcada según crece el volumen de asuntos de las Corporaciones. ¿Cuáles sin tales excepciones? Tan sólo las de aquellos funcionarios a quienes las leyes de Régimen Local, por reconocerles independencia técnica a sus Dependencias, así lo preceptúan expresamente" (18).

Las tareas que se le asignan al Secretario, por su carácter de fedatario, son (19):

1º. En cuanto a las actas:

- Redactar el acta de todas las sesiones; leer, por sí o auxiliado por un funcionario, al comenzar la sesión, el acta de la precedente, y aprobada en cuanto a su forma, hacerla transcribir al Libro respectivo, y prevenir en la misma sesión en que se apruebe el acta, la obligación de los que asistieron de firmarla una vez transcrita al Libro.

---

(17) Artículo 14º del Reglamento citado últimamente.

(18) "Manual de Derecho Secretarial", Madrid, 1954, pág. 163.

(19) Un estudio completo de la problemática de esta función nos lo ofrece J. A. Sáenz-López González en "La Fe Pública Administrativa en la Vida Local", Madrid, 1966.

- Llevar las actas de las sesiones y las resoluciones de la Presidencia en Libros oficiales y custodiarlos bajo su responsabilidad, y

- Cuidar de la redacción y publicación trimestral de los extractos de acuerdos.

2º. Respecto a otras actividades:

- Certificar de todos los actos o resoluciones escritas de la Presidencia y de los acuerdos de la Corporación, así como de los libros y documentos de la Entidad.

- Anotar en cada expediente los acuerdos y resoluciones que recaigan, y

- Autorizar todas las licitaciones, sorteos, contratos y actos análogos en que intervenga la Entidad, con las garantías y responsabilidades inherentes al depositario de la fe pública administrativa.

c) Como asesor de la corporación y de su Presidencia (20)

Con anterioridad hemos puesto de relieve que, en nuestra opinión, la vertiente clave del Secretario es, precisamente, la de asesor, pues estimamos que en ella radican sus mayores posibilidades para el futuro, si bien será preciso que su ámbito de asesoramiento lo amplíe considerablemente y no lo limite al campo jurídico-administrativo.

De todas formas y refiriéndonos a la regulación actual, se le asignan las siguientes funciones, cuya trascendencia es evidente:

1º. Advertir, dentro de su esfera de competencia, toda manifestación de ilegalidad en los actos y acuerdos que se pretenda adoptar.

2º. Informar, en las sesiones, acerca de los antecedentes y

---

(20) Artículo 143 del Reglamento últimamente citado.

el aspecto jurídico o legal de los asuntos que lo requieran, así como también emitir dictamen cuando lo acuerde la Corporación o lo ordene la Presidencia, o cuando a su juicio el asunto tenga importancia o exija interpretación de texto legal.

3º. Informar previamente y por escrito en los expedientes de escrituras o documentos de importancia y cuando aquél lo precise, en sus visitas a Autoridades y asistencia a reuniones (21).

d) Como Jefe de todas las dependencias y servicios generales y de su personal (22)

En tesis de Gallego Burín, los aspectos a que se refiere esta faceta del Secretario "delimitan la figura de un verdadero Director de Servicios y en los que el Secretariado de Administración Local debe fijar desde el primer día la atención (para evitar que se desvirtúe su papel con grave riesgo de recuperación posterior de su rango), funciones y atribuciones que debe ejercer y recabar desde ese momento con la máxima discreción, pero con energía, velando por la prioridad su jerarquía y por la más ordenada gestión de los intereses públicos que tiene encomendados" (23). Si bien no compartimos esta interpretación tan optimista, sí creemos que el precepto objeto de comentario puede ser la base de una normativa posterior que ya expresamente, reconozca tal condición.

En cuanto a las tareas que se asignan al Secretario por este concepto, las podemos dividir en dos grandes grupos:

1º. Como Jefe Administrativo general:

- Dictar las disposiciones de régimen interior precisas para el mejor funcionamiento de todos los servicios, impulsar los expedientes sin perjuicio de las atribuciones de índole técnica que correspondan a los respectivos jefes, e inspeccionar la marcha de --

---

(21) Vid. Marqués Carbó: obra citada, pág. 274-75, en donde ofrece una amplia interpretación de esta función.

(22) Artículo 144 del mencionado Reglamento.

(23) Obra citada, pág. 160.

aquéllos, dando cuenta al Presidente de las deficiencias que observe.

- Adoptar las medidas necesarias para la coordinación de todas las dependencias, a fin de lograr la más perfecta actuación -- conjunta, y el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y de los acuerdos adoptados, así como comunicar a los diversos jefes y -- personal correspondiente las resoluciones y decretos que les concier-- nan y promover el trámite que proceda en los expedientes de que co-- nozcan, sirviendo de nexo entre los mismos y los órganos deliberan-- tes y directivos de la Entidad, y recibir todos los días la firma de los distintos Servicios y recoger, en su caso, la del Presidente.

- Organizar y dirigir los servicios que el Estado confie-- ra o encargue a la Corporación y distribuir el personal afecto a -- aquéllos.

- Redactar una Memoria anual, y

- Vigilar especialmente o delegar en un funcionario com-- petente, la conservación, ornato y policía del edificio en que tenga su sede la Corporación y de sus enseres, muebles y objetos.

2º. Como Jefe de todo el personal:

- Proponer al Presidente las horas de trabajo del perso-- nal; vigilar la puntual entrada y permanencia del personal en el ser-- vicio y su debido comportamiento, y formar el plan de vacaciones -- anuales, emitir informe para la concesión de licencias y cuidar el -- normal disfrute de las otorgadas.

- Dar posesión de sus cargos a todos los funcionarios, y destinar y trasladar al personal a los diversos servicios y dependen-- cias, según las aptitudes y visto el informe del jefe de la dependen-- cia respectiva; y

- Amonestar a los funcionarios que incurran en faltas y, en su caso, dar cuenta de las mismas a la Presidencia y proponer la instrucción de expediente cuando proceda.

e) Como Jefe directo de la Secretaría y de los Servicios jurídicos y administrativos (24)

El Secretario, en esta perspectiva, tiene asignadas una serie de funciones, que las podemos clasificar por su importancia, en dos grupos:

1º. Actividades básicas:

- Organizar y dirigir los servicios de la Secretaría, -- distribuyendo el trabajo entre el personal de dicha dependencia.

- Abrir la correspondencia oficial; recibir las solicitudes; partes y documentos de todas las dependencias y servicios; dirigir el registro de entrada y salida; decretar el pase de cada documento a la oficina o funcionario que deba encargarse de su tramitación y despacho, y expedir recibo de los documentos que se presenten, o delegar para ello en un funcionario.

- Recabar los informes y dictar las providencias de trámite procedentes y elevar a la Presidencia o a la Corporación los expedientes que hayan de resolver, así como vigilar la ejecución de -- los acuerdos, previo el cumplimiento de la Presidencia y de los decretos de la misma, así como su notificación y firmar todas las comunicaciones, salvo las que vayan dirigidas a Autoridades u organismos oficiales, y

- Gestionar y dirigir los actos encaminados a inmatriculación, compra, enajenación e inventario de los bienes que constituyan o hayan de constituir el Patrimonio de la Entidad.

2º. Actividades secundarias:

- Custodiar los sellos oficiales y cuidar de su adecuado uso, o delegar dicha misión, y

---

(24) Artículo 145 del reiterado Reglamento.

- Cuidar de que en la vitrina o tablero de edictos se fi-  
jen los anuncios y resoluciones de interés general.

### C) Conclusiones

Prescindiendo de las funciones correspondientes a la Dirección de Personal, que las iremos estudiando pormenorizadamente en los sucesivos capítulos, el análisis de las restantes nos permiten llegar a las siguientes conclusiones:

1ª. Que es evidente que el legislador tuvo a la vista la normativa de los Estatutos, y así se puede observar cómo muchas funciones asignadas son una mera reproducción de las que aquélla comprendía, si bien en algunas se hayan efectuado correcciones acertadas y en otras no tanto, como ha puesto de relieve reiteradamente la doctrina.

2ª. Que la configuración legal del Secretario se nos presenta más elaborada, y así frente a la dicotomía miembro-Jefe de los -- servicios administrativos; se brinda la figura pentagonal, que más -- bien podríamos decir que es hexagonal: miembro, fedatario, asesor, -- jefe de servicios generales y de personal y de la Secretaría. Si -- bien hay que reconocer que en aquélla se comprendían la mayor parte de las funciones previstas en ésta.

Nuevo es, por ejemplo, el ostentar las insignias o distintivos; el dirigir el protocolo; el gestionar todos los asuntos; el -- autorizar las licitaciones, etc.; el acompañar al Presidente en actos, visitas, etc.; el adoptar medidas para la coordinación; el recibir la firma; el vigilar la conservación y ornato; el gestionar y dirigir los actos de inmatriculación; el custodiar los sellos oficiales y el cuidar de que en la vitrina o tablero de edictos se fijen -- los anuncios y resoluciones de interés general.

3ª. Que es manifiesto que en dicha configuración presidieron más criterios cuantitativos que cualitativos, pues en las novedades introducidas sólo se advierten de importancia tres, y de ellas, una

condicionada. En efecto, como ya hace tiempo pusimos de relieve (25), la función de coordinación, simplemente mencionada, podría llegar a ser uno de los pilares en el que se asentase la preeminencia futura del Secretario, a medida que las Corporaciones van ganando en complejidad. De ahí, el que hubiese sido conveniente una regulación más minuciosa de la misma, pues en la forma en que se nos presenta, parece simplemente más una declaración de principio, que una norma dispositiva.

En segundo lugar, y ésta es la que consideramos condicionada: el gestionar todos los asuntos de la entidad, puede ser o bien la base de la figura gerencial del Secretario; o bien, simplemente, tratar de convertirle en un mandatario para las cuestiones ínfimas. Es decir, puede permitir transformarlo en un dirigente profesional o — puede llevar a considerarlo un mero ejecutante sin personalidad. A — ambos resultados puede conducir la regulación actual, al no haberse — perfilado más esta función.

En último lugar, el gestionar y dirigir los actos de inmatriculación, serán exteriorización de la confianza en su preparación — técnica; pero tampoco implican manifestación de su función directiva.

4ª. Que el examen de la realidad pone al descubierto:

1º. Que su consideración como miembro de la Corporación, la que ha sido —como se ha expuesto— la culminación de un lento proceso, no ha producido todos los efectos favorables que eran de prever, por cuanto el hecho de no tener atribuido voto, cosa natural, — como ya se anticipó, dado su carácter profesional y técnico; ha sido interpretado en muchos casos por los restantes miembros de la Corporación, como muestra de no tener iguales derechos que ellos y, por — tanto, calificado casi como intruso. Calificación a la que ha contribuido también en gran medida su naturaleza foránea, la que es sumamente relevante en los ambientes rurales.

---

(25) Vid. nuestro trabajo "La coordinación como función directiva — fundamental del Secretario" (R.E.V.L.º nº 131).



2º. Que su función de asesor se ha visto condicionada -- desfavorablemente por la obligación de la "advertencia de ilegalidad", por cuanto los integrantes de la Corporación lo consideran en muchos -- casos, no como el técnico que está para auxiliarles, sino como el vi--gilante enviado por el Poder Central para impedirles adoptar las de--cisiones que estimen procedentes. Con lo cual, suele existir en cier--tos casos una actitud de manifiesto recelo y desconfianza, y cuando --tal sucede, se considera al Secretario no como el hombre que puede --ayudarles, sino como el que está para hacer fracasar sus iniciativas. Creencia en la que a veces, paradójicamente, participan, incluso, los titulares de niveles políticos superiores.

3º. Que la función de fedatario, considerada, como se ha anticipado, por algunos como el atributo principal del Secretario, se ha despreciado totalmente al poderla asumir por sustitución cualquier funcionario administrativo, de hasta el más ínfimo plano burocrático.

4º. Que la función de Jefe de la Secretaría tiene un valor muy relativo, pues depende del volumen y complejidad orgánico-funcional que la misma presente. De aquí el que en la mayoría de las Corporaciones tenga poco peso específico y, como consecuencia, dé escaso relieve al Secretario.

5º. Que la función de Jefe de todas las dependencias y - servicios generales, tampoco ha dado hasta ahora mucha prestancia al - Secretario: por una parte, por la formulación tan abstracta de la función, lo que ha impedido que se haya podido determinar en concreto su contenido y, por otra parte, por los obstáculos reales que suponen la tendencia de los distintos Jefes de las diferentes dependencias y servicios a sustraerse a la acción jerárquica del Secretario, por enten--der equivocadamente que ésta merma su jefatura, cuando la verdad es --que tal jefatura depende fundamentalmente del apoyo y respaldo que le preste el Secretario.

#### D) Problemática actual

Ante esta situación real y en presencia de una inminente reforma del ordenamiento jurídico-administrativo, parece conveniente -- propugnar una configuración del Secretario conforme con las --

circunstancias presentes y prescindiendo de formulaciones ya pasadas, que constituyen un lastre para la evolución y desarrollo futuros. De forma tal, que o el Secretario rompe con las ataduras del pasado y - se adapta a la época presente, o en otro caso podrá encontrarse con la aparición de nuevas figuras que le privarán de su cometido esencial y lo relegarán nuevamente al papel de fedatario burocrático(26). El Secretario ha de convertirse en el técnico principal, so pena de transformarse en el burócrata distinguido de las etapas iniciales.

Y, ¿cómo ha de transformarse? En nuestra opinión, tiene que ser el Jefe técnico de la Administración municipal o provincial(27)- que bajo la superior autoridad del Presidente de la Corporación, - -

---

(26) En este sentido, la creación de los Delegados de Servicios en - los Municipios de Régimen especial, constituye una llamada de - atención y una confirmación de nuestro aserto.

(27) Es evidente -afirma A. Martínez Blanco- que al Secretario, por técnico, debe corresponderle la dirección administrativa de la Corporación, que es, debe ser, materia esencialmente reglada en un Estado de Derecho. Si el Alcalde, como político, se mueve en la esfera de este orden, dejar en sus manos las riendas administrativas de la Corporación, no es lógico y además se prestaría a una interpretación arbitraria de la legalidad en ese amplio - campo de movimiento que las leyes administrativas deben forzosamente conceder.

Por otra parte, el Secretario, como responsable ante el Ayuntamiento y, en definitiva, ante el Servicio de Inspección, de los servicios administrativos y del personal en general, debe tener en sus manos las suficientes facultades administrativas para -- avalar con una solución de fuerza su postura; de lo contrario, - se verá en la difícil posición de cargar con la responsabilidad de una eficacia administrativa sin otras medidas coercitivas -- que el "dar cuenta al Alcalde" ...

Además, razones de eficacia aconsejan esta Jefatura administrativa para el Secretario, pues él vigila de modo inmediato el -- quehacer administrativo y está en condiciones de ejercer aquella Jefatura en todo momento. Su preparación profesional especializada -cada vez más necesaria para las funciones de gerencia- le hacen el funcionario adecuado -la gerencia exige profesionalidad- para tales funciones.

asuma los cometidos que le corresponden y que puede desempeñar. Es - decir, hay que ver primero lo que debe hacer y en segundo término, - lo que puede hacer; y esto, supone tanto como enfrentarnos con un -- problema vital que no ha sido tenido en cuenta por el legislador: la necesidad de afrontar la diversidad de situaciones en que se encuentra el Secretario, según cual es el volumen y complejidad de la Corporación en la que sirve.

Revelador de esta diversidad es el resultado de una serie de encuestas que realizamos en 1964 en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, con 101 cursillistas pertenecientes al - Cuerpo de Secretarios, en sus tres categorías, referentes al modo en que distribuirían su tiempo de trabajo (28). Dicha distribución sistematiza por grupos de grandes tareas y expresada en porcentajes mínimos y máximos, era la siguiente:

Tareas	Secretarios de 1ª categoría	Secretarios de 2ª categoría	Secretarios de 3ª categoría
1. Lectura de correo y boletines .....	2 a 25%	3 a 12%	3 a 30%
2. Estudio de expedientes ...	4 a 25%	3 a 57%	3 a 30%
3. Dirección administrativa .	4 a 20%	0	0
4. Despacho con el Alcalde ..	12 a 70%	3 a 18%	3 a 18%
5. Visitas .....	9 a 60%	3 a 35%	6 a 28%
6. Realización de trabajos burocráticos .....	0	9 a 61%	33 a 78%
7. Reuniones .....	10 a 28%	3 a 27%	1,5 a 27%

Pese al número reducido de encuestados, los resultados son -

---

Por otra parte, razones prácticas y de prestigio a favor del -- Presidente recomiendan que se desembarace éste del ejercicio de pequeñas facultades administrativas que empequeñecen su superior jefatura política, cabal e inteligentemente entendida. (Hacia una configuración nueva del Secretario de Administración Local, R.E.V.L. nº 154).

(28) Los resultados de estas Encuestas los publicamos en nuestro estudio: "El trabajo personal del Secretario y del Interventor: su - ordenación" (R.E.V.L. nº 142).

sintomáticos de la necesidad de formular una tipología de funciones del Secretario, según Corporaciones, por cuanto el régimen uniforme actual en pocos casos sirve: en unos, por exceso y, en otros, por defecto. O sea, que ni en las Corporaciones pequeñas puede desarrollar la mayoría de las funciones por carecer de contenido; ni le es posible hacerlo en las muy grandes, por exceder de sus posibilidades. Veamos, sintéticamente, cual es la situación presente:

#### a) Pequeñas Corporaciones

En ellas el Secretario es el verdadero jefe administrativo, - en primer lugar, por cuanto el Alcalde tiene en sus manos todo el poder y lo ejerce con el asesoramiento del Secretario y, en segundo -- término, por cuanto no hay otros funcionarios con personalidad acusada que haga sombra a aquél. Incluso en muchos casos, es precisamente el Secretario el único funcionario administrativo.

Podríamos decir, por tanto, que en estas Corporaciones, que son la mayoría, el Secretario es, fundamentalmente, el técnico cualificado y casi único, que desarrolla funciones de fedatario y asesor y que su cometido principal estriba en ser un gestor y ejecutor de las más variadas y heterogéneas actividades.

#### b) Corporaciones medianas

En éstas el Secretario es realmente más Jefe administrativo de la Corporación. Si bien van surgiendo ya algunos otros jefes, que aunque no le discutan su preeminencia, procuran convertirla en honorífica.

Este grupo de Corporaciones es más apropiado para ejercer -- plenamente las funciones que le asigna el ordenamiento vigente; y en ellas, junto a cometidos de gestión y ejecución, ejerce de hecho funciones directivas.

#### c) Grandes Corporaciones

En ellas, el Secretario va dejando de ser el Jefe Administrativo de la Corporación para convertirse más en su asesor y fedatario,

si bien la Jefatura de la Secretaría le confiera cierto relieve, siempre que sea realmente el centro y el motor burocrático de la Corporación. ¿Cuáles son las causas de esta depreciación de la Jefatura del Secretario? Fundamentalmente las siguientes:

1ª. El Presidente comparte el poder con otros políticos: Delegados, Tenientes de Alcalde, Presidentes de Comisión, etc., con lo cual la posición del Secretario se debilita al no serle posible ejercer su influencia sobre todos y cada uno de éstos.

2ª. La existencia de otros Jefes con personalidad y relieve profesional disminuyen la figura del Secretario.

3ª. La existencia igualmente de funcionarios técnicos con -- gran prestigio social y poder económico, que no son propicios a aceptar siquiera sea formalmente la Jefatura del Secretario, al que desde su perspectiva de prestigio y poder infravaloran comparativamente.

4ª. La complejidad estructural y funcional, cada día mayor, -- que provoca la aparición de centros de decisiones al margen del organigrama oficial, y por tanto fuera de las atribuciones formalmente -- asignadas al Secretario.

En definitiva, en estas Corporaciones la función asesora es la que más destaca y la que más posibilidades brinda al Secretario; -- si bien no se puede ignorar que sobre ella pesa como amenaza el creciente desarrollo de las Asesorías jurídicas corporativas, que pueden de hecho llegar a cercenar aquélla.

En resumen, se puede afirmar que en la práctica las funciones que suele ejercer no son todas las previstas legalmente, sino -- que su atención principal se centra en cometidos directivos, que de ordinario, exceden de los que le confiere el ordenamiento jurídico; -- de aquí la necesidad de un reajuste de las mismas para ponerlas acordes con la realidad.

#### 4. El Secretario en el futuro

En base a las anteriores consideraciones, se puede afirmar --

que es evidente la necesidad de una reordenación de las funciones secretariales, la que debe fundamentarse en dos criterios: por un lado, se precisa poner al día los cometidos que le corresponden y, por -- otro, se requiere diferenciar, como mínimo, tres tipos de Corporaciones que condicionan de hecho el ejercicio de tales cometidos. Veamos esquemáticamente cual podría ser la clasificación y cual el respectivo cometido del titular de la Secretaría.

#### A) Secretarías rurales

En ellas, el Secretario, como hemos anticipado, es fundamentalmente un funcionario técnico general al servicio de las mismas, -- que desempeña funciones de muy vario cometido y que excepcionalmente puede ejercer como jefe administrativo. Por tanto, una enumeración -- realista de sus funciones, comprendería:

1ª. Asesor y fedatario de la Corporación.

2ª. Gestor de los intereses municipales, bajo la superior -- autoridad del Alcalde.

3ª. Ejecutor técnico y burocrático de actividades.

En consecuencia, nos inclinamos por una formulación muy genérica de sus funciones, si bien en ella se debería resaltar la gran -- trascendencia social de los cometidos del Secretario.

#### B) Secretarías urbanas

Consideramos como tales a estos efectos a las de las Corporaciones intermedias, y sin que tal denominación implique establecer -- una categoría personal y sí sólo fijar un nivel orgánico.

En este tipo de Secretarías, los cometidos directivos deben ocupar ya más tiempo que los de mera ejecución y, como consecuencia, en el Secretario debe privar el aspecto de dirigente sobre el de funcionario técnico. En consecuencia, las funciones principales podrían ser:

1ª. Asesor y fedatario de la Corporación.

2ª. Director administrativo de los servicios de la Corporación.

3ª. Jefe de Personal.

4ª. Jefe de la Secretaría como dependencia burocrática central de la Corporación.

En definitiva, se le debe configurar primero como Jefe administrativo y, en segundo lugar, como funcionario técnico general.

### C) Secretarías de grandes Corporaciones

Los Secretarios de estas Corporaciones, son, precisamente, - los que pueden y deben experimentar una transformación total en sus funciones, de acuerdo con la tendencia existente de convertirlos en auténticos directores de los servicios municipales, al aplicar al ámbito de dichas Corporaciones las concepciones gerenciales de la empresa privada. Ahora bien, ¿cómo se puede llevar a cabo este propósito? ¿Es posible que se les llegue a reconocer como gerentes? Estimamos que eso no es fácil lograrlo en el momento actual, por dos razones: por una parte, su propia formación será un obstáculo que se alegue por sus detractores, al considerar que no es la apropiada para desempeñar tal papel y, por otra parte, la resistencia que en principio opondrían los políticos por pensar que tal reconocimiento podría implicar una merma real de sus propias atribuciones (29).

---

(29) Una interpretación favorable a esta pretensión la expone Jaime Pereira García, cuando afirma que "funciones gerenciales verdaderamente tales son las que, según nuestros Reglamentos vigentes, competen al Secretario de las Corporaciones Locales". Efectivamente dirige los negocios municipales el que ejerce la gerencia, pero este concepto es más administrativo, no hay que -- mezclarlo o confundirlo con el de Jefe político, con el Jefe -- del gobierno municipal; a los órganos políticos corresponde la formulación de los principios y la determinación de las directrices del gobierno local, pero la ejecución de estos acuerdos es

Ante estas previsibles dificultades, la solución radica en - seguir otra vía distinta, de un doble contenido: por una parte, será necesario transformar la formación que se está dando a los Secretarios, para proporcionarles los conocimientos básicos que la Gerencia demanda, y en esta línea se hallan los programas actuales de la Escuela Nacional de Administración Local, que tanto en sus cursos de - formación inicial, como posterior, en los que figuran materias e incluso cursos completos de especialización sobre las distintas técnicas que aquélla comprende, y de las que dimos cuenta en el capítulo anterior; y, por otra parte, no pretender convertir formalmente al - Secretario en Gerente de la Corporación, sino más modestamente transformar en el Secretario General de la misma con cometidos similares a los que desempeñan los llamados Secretarios Generales de las - empresas, con lo cual al mantener la denominación tradicional de la Administración Local, se soslayarían tales dificultades en gran medida, si previamente se les capacita y adiestra adecuadamente.

Si se considera acertada esta sugerencia y pensamos que sí - lo es, entonces lo primero que tendremos que hacer es ver cuáles son las funciones que tienen asignadas estos "Secretarios Generales" y - considerar después cómo se puede llevar a cabo la necesaria adaptación de ellas al Secretario. En cuanto a estas funciones, se suelen distinguir tres tipos distintos de Secretarios Generales:

En primer lugar, tenemos el llamado Secretario General como Auxiliar del Director o Presidente, cuyos cometidos principales son:

---

el verdadero objeto de la gerencia municipal" a cargo del Secretario de la Corporación. La gerencia, dice Reed, "es una vocación, profesión o arte que requiere conocimientos especializados, la perfección en ella no puede adquirirse si no es por la experiencia. En este sentido la aceptamos nosotros como dirección permanente de todos los elementos o factores que intervienen en el gobierno local, pero llevada a cabo por medios administrativos, no políticos, y que por sí sola constituye una técnica" ("El Secretario de las Corporaciones Locales ante las nuevas tendencias de la Administración", R.E.V.L. nº 94).



- Jefatura de la Secretaría del Superior.
- Servicios estadísticos y Cuadro de mando.
- Información y Documentación.
- Preparación de las decisiones del Superior.

En segundo lugar, está el denominado Secretario General como Jefe de Servicios Generales, que suele tener bajo su mando a los siguientes:

- Financiero y Contable.
- Jurídico Administrativo.
- Organización y gestión interior.
- Personal, y
- Cuadro de Mando y Estadística.

Y, en último término, tenemos al de mayor cometido: el Secretario General como Jefe del Estado Mayor de la Empresa, al que incumben, de ordinario, las siguientes actividades:

- Coordinación de proyectos y operaciones.
- Elaboración y control de las previsiones.
- Creación y puesta a punto de los proyectos de política general a corto y medio plazo.
- Control de la explotación.
- Estudios y misiones especiales.
- Transmisión de órdenes.
- Relación con los servicios.

Si ahora contemplamos este esquema, ¿cuál de sus modalidades es susceptible de aplicarse al Secretario? Creemos que lo oportuno es llevar a cabo una adaptación en forma mixta, en la que se comprendan los aspectos principales de cada uno de estos tipos. En consecuencia, nos inclinamos por articular sus cometidos de forma tal, que el Secretario de las grandes Corporaciones tenga como funciones básicas las siguientes:

1ª. Asesor general de la Corporación, del que dependerán las distintas Asesorías que puedan ir creándose, según lo demanden las diferentes necesidades y actividades. Su acción no ha de limitarse a

la vertiente jurídico-administrativa, sino que debe comprender las -  
facetas organizativas, técnicas, etc. En este sentido, su labor en -  
la preparación de planes, programas y proyectos, debe ser esencial, -  
por cuanto en la medida que preste a los políticos una eficaz coope-  
ración, su papel dentro de la Corporación crecerá. Es en estas esfe-  
ras donde su labor puede brillar más, a diferencia de lo que le su-  
cederá en el campo jurídico, donde siempre encontrará obstáculos pa-  
ra ayudar y asistir a los políticos.

2ª. Director técnico de los servicios locales del que depen-  
derán directamente los jefes inmediatos de cada uno de estos servi-  
cios. Su preocupación primordial será en este ámbito, por una parte,  
procurar la implantación de nuevos servicios y la reordenación de --  
los ya existentes; por otra, la coordinación de su funcionamiento y,  
por otra, el conocer y valorar los resultados sociales que se alcan-  
zan con tal funcionamiento.

3ª. Director de Personal, en los términos que veremos en su  
momento.

4ª. Jefe de la Secretaría, como dependencia burocrática cen-  
tral de la Corporación, procurando que ésta preste asistencia y ayu-  
da a los servicios finalistas. La importancia de la Secretaría como  
Dependencia de la Corporación, no será la consecuencia del volumen -  
de sus plantillas ni de la extensión de sus locales; será siempre el  
resultado de la eficiencia con que sirva a los demás.

Si se le reconociesen al Secretario estas funciones y se lo-  
grase que se dedicase de lleno a ellas, entonces sí que se consigui-  
ría que aquél fuese el más alto dirigente técnico, por cuanto el - -  
100% de su actividad tendría naturaleza directiva, y no se podría --  
ocupar de facetas de mera ejecución. Ahora bien, este planteamiento  
suscita a su vez la necesidad de que cuente con colaboradores inne-  
diatos, que no sólo se distingan por la gran preparación que han de  
poseer, sino también porque se les reconozca y atribuya igualmente -  
condición directiva.

Si sólo dispone de un colaborador inmediato: Oficial Mayor, a  
éste le debe transferir las funciones de fedatario, de Jefe de Perso-  
nal -reservándose él las de Director- y de jefe inmediato de la - -

Secretaría. En cambio, si cuenta con dos colaboradores: Vicesecretario y Oficial Mayor, el primero sería Asesor Adjunto y Subdirector - técnico de servicios, asumiendo el segundo los cometidos reseñados.

En conclusión, en el desarrollo de la propuesta formulada, o de otra similar, radica, en nuestra opinión, el porvenir del Secretario. Creemos, y lo creemos firmemente, que el tratar simplemente de retocar la configuración actual añadiéndole cometidos minúsculos, entraña caminar fatalmente hacia la progresiva depreciación del Secretario. Podríamos añadir que el aferrarse a la pluma como símbolo secretarial, es tanto como firmar con ella la sentencia de muerte del Cuerpo, o al menos, el certificar su supervivencia vegetativa. En -- cambio, el centrar la función en el asesoramiento, es brindar al Secretario una base de lanzamiento hacia los más altos horizontes. A -- la fe pública, hay que anteponer la programación, la coordinación, la acción directiva, en fin. Frente a los libros de actas, hay que colocar los planes; y frente a las certificaciones, las decisiones. Las actas y las certificaciones las puede hacer cualquier funcionario -- con una mediana preparación; la elaboración de los planes y la adopción de decisiones, requieren no sólo técnica, sino también y sobre todo, la posesión de una serie de cualidades personales y profesionales, que no son de dominio común, si bien muchos de los integrantes del Cuerpo de Secretarios han puesto de manifiesto en el desempeño de sus cargos que las poseen en elevado grado.

P A R T E      S E G U N D A

F U N C I O N E S   D E   L A   D I R E C C I O N   D E   P E R S O N A L

1. Planteamiento

Al examinar en la Primera Parte globalmente las distintas funciones de la Dirección de Personal, indicamos cómo ocupaba un primer lugar la estructuración de los puestos de trabajo, por cuanto -- constituye, evidentemente, el punto de partida de toda organización racional del personal. De aquí, el que el análisis de las distintas funciones, lo tengamos que iniciar, precisamente, con el estudio de ésta; a la que, por otra parte, cada día se la presta una mayor atención, si bien hay que reconocer que no siempre, ni mucho menos, esta atención conduce a resultados plenamente satisfactorios.

Por otra parte, si la estructuración de los puestos de trabajo va a ser objeto de estudio, el punto de partida de éste tiene que ser necesariamente el considerar qué se entiende por puesto de trabajo (1). Heredero Higuera lo define como "unidad estructural básica

- 
- (1) El puesto de trabajo es generalmente definido --nos dice M. Salvatore Terranova-- como "el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas a una persona en el ámbito de una unidad organizativa". ("La clasificación de puestos de trabajo en la Administración pública italiana". Ponencia presentada al I Coloquio Internacional sobre Clasificación de puestos de trabajo en la Administración Pública, Madrid, 1964).

Un puesto --afirman Chruden y Sherman-- puede describirse como una unidad de organización consistente en un grupo de responsabilidades y obligaciones separadas y distintas a las de otros puestos. Las obligaciones y responsabilidades de un puesto vienen a ser -- las de los empleados que desempeñan el puesto y proporcionan el medio para que los empleados contribuyan a la obtención de los -- objetivos de una organización. ("Administración de Personal", -- México, 1965, pág. 99).

Por último, L. De la Morena y De la Morena, entiende por puesto de trabajo "un conjunto integrado de tareas y responsabilidades concretas atribuidas reglamentariamente a una persona y con cuya ejecución contribuye en grado variable, pero siempre necesario, a

de la organización administrativa, integrada por las tareas y responsabilidades asignadas a una persona". "Característica esencial --añade-- del concepto de puesto de trabajo en su existencia autónoma, independientemente de que haya o no un titular que lo cubra o sirva"(2). De este concepto y de sus aclaraciones, se deducen como notas características del puesto de trabajo las siguientes:

1ª. Ser una unidad estructural básica de la organización administrativa. Es decir, que constituye la célula primaria de la estructura jerárquica de cualquier entidad u Organismo.

2ª. Estar integrada por las tareas y responsabilidades asignadas a una persona; o sea, que individualiza los cometidos, atribuciones y obligaciones confiadas a cada miembro de la organización.

3ª. Tener existencia independientemente de que esté o no ocupada por un titular. Es decir, que el puesto está en la estructura jerárquica aun cuando se halle vacante.

4ª. Podríamos añadir por nuestra parte, que el análisis y --descripción del puesto ha de efectuarse siempre haciendo abstracción de la personalidad del titular de aquél (3).

Ahora bien, de entrada hay que hacer dos puntualizaciones básicas:

1ª. Que esta concepción objetiva del puesto de trabajo no ha gozado siempre de unánime aceptación. En efecto, tanto en la empresa como en la Administración, lo tradicional ha sido fijar la atención en el empleado, obrero o funcionario, más que en los cometidos que --

---

que la unidad dentro de la que se encuadra cumpla las funciones que le son propias en orden a la más eficaz consecución de los --objetivos últimos asignados a la organización de que forma parte" ("El puesto de trabajo: su concepto y significación dentro de la organización y su valor como instrumento de la Reforma Administrativa", "D.A." nº 35).

(2) "La Calificación de puestos de trabajo", Madrid, 1961, pág. 13.

(3) L. De la Morena y De la Morena, en el artículo citado, expone un amplio análisis de las ventajas e inconvenientes que el puesto --

tenía asignados; y sólo después, y a medida que ha sido preciso sistematizar el régimen retributivo, se ha ido prestando más interés al trabajo que se desarrolla, a las condiciones en que se presta, al esfuerzo que exige, a la responsabilidad que comporta, etc.; y como -- consecuencia, se ha profundizado en el estudio de la problemática -- del puesto de trabajo, llegándose en una fase posterior a desvincular a éste de su titular. Cuando se alcanza esta última fase, las investigaciones realizadas permiten configurar ampliamente al puesto de trabajo, y proliferan los métodos de clasificación de los mismos, cada uno con exigencias distintas y con posibilidades muy diferentes.

22. Que, independientemente de los distintos fines que se -- suelen asignar en ambas esferas a la técnica de la estructuración de puestos de trabajo, se puede observar una clara diferenciación: en el campo privado la finalidad esencial es lograr una escala de salarios lo más objetiva posible; en tanto que en la Administración Pública, -- el objetivo básico es llegar a una organización apropiada de las -- plantillas. De ahí, el que en las aplicaciones de aquélla el énfasis se ponga en la valoración de los puestos; en tanto que en las de ésta se centren en la descripción de los mismos. Estimamos que es ésta una diferenciación fundamental, que, por otra parte, explica los resultados diferentes a que se llega en uno y otro campo. En la empresa, es básicamente un problema cuantitativo, en tanto que en la Administración, es primordialmente una cuestión cualitativa. Si admitimos esta diferenciación, es fácil comprender por qué en el campo privado se reduce a un problema de negociación sobre la valoración económica; en tanto que en la esfera pública, no es sólo cuestión económica, sino además, de categoría de sus titulares, y esto es mucho menos negociable y bastante más difícil de llegar a un acuerdo.

Precisamente, esto nos aclara por qué las aplicaciones de esta técnica en el campo público: o se quedan en mitad del camino -- que es lo frecuente -- o si llegan al final, éste no está muy de acuerdo -- con el punto de partida, ni siquiera con los principios proclamados. Pese a ello, hay que reconocer que el progreso experimentado es considerable en orden a una racionalización de plantillas, aunque los -- resultados no sean lo suficientemente satisfactorios.

---

de trabajo presenta como instrumento al servicio de la racionalización y mejora de la Administración.

En base a este planteamiento diferenciado, en nuestro examen dedicaremos más atención a las técnicas de análisis y de descripción que a las de valoración; si bien, no obstante, indicaremos los puntos principales de esta última, a efectos puramente informativos y - con objeto de exponer globalmente la problemática de la estructuración de los puestos. En conclusión, el plan que seguiremos consistirá en comenzar viendo la técnica de análisis; pasaremos después a la de descripción, más tarde a la de valoración, y, por último, a la de clasificación. Ahora bien, hemos de insistir, que si en la práctica éste es el proceso normal en el campo privado; en cambio, en el público, lo usual es pasar de la descripción a la clasificación, y de ésta a la fijación de las plantillas orgánicas.

## 2. Técnicas de estructuración

### A) Planteamiento

Se pueden considerar como técnicas de estructuración de puestos de trabajo, las de análisis, descripción, valoración y clasificación de los mismos; aunque de ordinario se las suele encuadrar en un tratamiento unitario bajo la denominación de "determinación, valoración y clasificación de puestos de trabajo". Expresión que si bien es útil, por la idea de unidad a la que responde, sin embargo, presenta el inconveniente cuando se refiere a la esfera pública, de que la faceta de valoración o se aplica con criterios distintos a los usuales en el campo privado, o resulta de muy difícil adaptación a los puestos fundamentalmente burocráticos. En consecuencia, estimamos mucho más correcto considerarlas como técnicas individualizadas, pero interdependientes; en cuanto constituyen fases claramente diferenciadas de un proceso total. Es decir, deben ser objeto de estudio independiente, pero contemplado desde una perspectiva unitaria. Esta idea nos lleva a examinar, por un lado, los aspectos comunes y, por otro, a analizar los específicos de cada una de ellas.

### B) Concepto

La técnica de la estructuración de los puestos de trabajo es el método mediante el cual se analizan y describen las unidades primarias de la organización administrativa, para llegar a su valoración



y ordenación. Quizá este concepto sea discutible, pero no hay duda -- que brinda una visión global de su contenido, y es susceptible de -- comprender las distintas modalidades que la misma presenta. En definitiva, consideramos que la estructuración de puestos de trabajo:

1º. Es un método, lo que significa que ha de aplicarse de -- acuerdo con unas normas y siguiendo un proceso determinado. Normas -- y proceso que son distintos según cual sea el sistema que se siga.

2º. Que consiste en el análisis y descripción de los puestos de trabajo, para conocer las actividades que se realizan, las condiciones en que éstas se efectúan y las características que han de -- reunir quienes las desempeñen.

3º. Que permite llegar como consecuencia, a la valoración de los puestos y a su ordenación racional, estableciendo una gradación entre ellos.

4º. Que finalmente, hace posible establecer, por una parte, -- un sistema objetivo de retribuciones y, por otra, un régimen orgánico de plantillas.

### C) Objetivos

La estructuración de los puestos de trabajo, puede y debe -- permitir alcanzar los siguientes objetivos:

1º. Facilitar la selección del personal, al saber cuáles son los conocimientos, aptitudes y experiencia que requiere el desempeño de cada puesto o de cada función.

2º. Permitir un aprovechamiento integral de los recursos -- humanos, al situar en cada puesto al funcionario más adecuado.

3º. Proporcionar información para determinar las necesidades existentes de formación, así como para concretar el contenido -- del adiestramiento.

4º. Establecer un sistema retributivo apropiado a las condiciones exigidas, funciones desempeñadas y esfuerzos realizados.

5º. Hacer posible la implantación de líneas adecuadas de promoción.

6º. Fomentar la vinculación del personal a su trabajo, así como también estimular su integración con la respectiva entidad.

En definitiva, la estructuración se nos muestra como la piedra angular de todas las restantes funciones de la Dirección de Personal, pues todas encuentran en ella su punto de partida, y se hallan condicionadas en su desarrollo por la misma. Con esta concepción, -- que no es exclusivamente nuestra, coincide Heredero Higuera, cuando afirma que "los puestos de trabajo en cuanto células básicas de la organización, cobran su máxima importancia dentro del ámbito de la Administración de Personal. Aun cuando ésta se estructura en función del "status" personal, para que sea realmente efectiva y eficaz es preciso que los puestos de trabajo estén adecuadamente descritos y valorados:

- para poder seleccionar debidamente al personal, es preciso saber con exactitud las tareas a desempeñar por el mismo y las responsabilidades inherentes a las tareas;

- para formar al personal, es preciso saber para qué se le va a formar, lo que requiere una descripción y valoración del puesto a cubrir;

- para valorar los méritos y el rendimiento del funcionario, es preciso conocer el nivel de dificultad y responsabilidad de las tareas constitutivas del puesto de trabajo desempeñado, y

- para establecer un sistema racional de retribución, se requiere implantar una calificación de puestos según su valor relativo dentro de la organización (4).

#### D) Requisitos

La consecución de los objetivos expresados, demanda que en -

---

(4) Obra citada, pág. 15-16.

toda estructuración de puestos de trabajo, se atiendan y satisfagan, como mínimo, las siguientes exigencias:

1ª. Contar con el decidido apoyo de la Superioridad, y ello no sólo en el momento inicial de la programación, sino sobre todo, - en los posteriores de la ejecución, para poder ir solucionando los - problemas y cuestiones que se susciten. En consecuencia, es preciso que la Dirección de la Entidad respectiva, reconozca la conveniencia y necesidad de implantar una adecuada estructuración de los puestos. "Uno de los requerimientos más importantes para el éxito de un programa -advierten Chruden y Sherman- es la buena voluntad por parte - de la Dirección para resolver problemas y controversias relativas a la evaluación de puestos, en una forma justa y equilibrada" (5).

2ª. Determinar los objetivos que se persiguen, que en unos - casos puede ser simplemente implantar escalas objetivas de salarios y en otros se pueden pretender todos o parte de los fines enunciados. En cualquier caso, es fundamental que figuren de una manera clara y terminante los propósitos que inspiren tal plan, pues ellos condicio- nan toda la acción posterior.

3ª. Formular la política de personal coherente con tales ob- jetivos. Es decir, que se necesita que la consecución de tales obje- tivos sea factible dentro de la política general de personal; pues - en otro caso, la aplicación de esta técnica provocará innumerables - conflictos, no sólo de carácter económico, sino también de diversos órdenes, convirtiéndose en un factor de malestar constante entre el personal.

4ª. Participación del personal, tanto en su preparación, co- mo en su aplicación, con objeto de lograr no sólo su aceptación fi- nal, sino también la adaptación del sistema a las propias peculiari- dades de la respectiva entidad.

---

(5) Obra citada, pág. 625.

## E) Técnicas de estructuración

### a) La técnica del análisis de puestos de trabajo

#### a') Planteamiento

"El análisis de puestos de trabajo --se ha destacado-- es el -- instrumento básico de la dirección en el campo de la Administración de Personal. Es el proceso de, primero identificar los trabajos y -- asegurarse de la naturaleza de sus deberes, responsabilidades y re-- querimientos de capacidad; y segundo, de agrupar estos trabajos en -- "clases" sobre la base de su similaridad en estos aspectos. Este pro-- ceso hace posible proporcionar un trato igual a los puestos simila-- res en asuntos de reclutamiento, examen, pago, capacitación y otros aspectos de la Administración de Personal" (6). En esta formulación, se pone de relieve la gran trascendencia práctica del análisis de -- los puestos de trabajo, por cuanto no sólo es el punto de partida pa-- ra llegar a la descripción, valoración y clasificación de los mismos; sino que, además, la información que proporciona puede servir a -- otros múltiples fines de la Dirección de Personal, como a continua-- ción veremos, si bien hay que advertir que por algunas posiciones -- doctrinales se llega a una supervaloración de esta técnica.

#### b') Concepto

El análisis de los puestos de trabajo se define por M. Duc-- ceschi diciendo que "es el proceso de determinar, mediante observa-- ción y estudio, los elementos componentes de un trabajo específico, -- la responsabilidad, capacidad y los requisitos físicos y mentales -- que el mismo requiere, los esfuerzos y los riesgos que comporta y -- las condiciones ambientales en las que se desenvuelve" (7). En térmi-- nos similares se expresa D. Yoder cuando manifiesta que "es el proce-- dimiento mediante el cual los hechos, con respecto a cada trabajo se

---

(6) International City Managers' Association: "Técnica de la Adminis-- tración Municipal", México, 1963, pág. 268.

(7) "Técnicas modernas de Dirección de Personal", Madrid, 1967, pági-- na 19.

descubren y observan sistemáticamente. En algunas ocasiones se le llama estudio de trabajo, sugiriendo con ello el cuidado con el cual se investigan tareas, procedimientos, responsabilidades y requerimientos personales" (8). Finalmente, Chruden y Sherman, nos dicen -- que "es el proceso de reunir, analizar y registrar la información relativa a los puestos" (9).

De estos conceptos (10), se deduce cual es la esencia del -- análisis de los puestos de trabajo, y así podemos destacar como -- tas características, las siguientes:

1ª. Se trata de un procedimiento o método, que por tanto ha de responder a unas reglas o normas. Es decir, no se puede efectuar de un modo asistemático. Lo cual es muy importante tenerlo presente, ya que en ocasiones se piensa que se puede realizar sin someterse a criterios predeterminados.

2ª. Que consiste en observar y en recoger datos, que después se examinan y estudian. Observación y recogida de datos que pueden -- adoptar modalidades diversas.

3ª. Que tales datos se refieren a los componentes de cada -- puesto de trabajo, o sea, a los aspectos básicos del mismo.

---

(8) "Manejo de Personal y Relaciones Industriales", México, 1960, -- pág. 125.

(9) Obra citada, pág. 114.

(10) "El análisis de los puestos de trabajo --advierte C. Martínez La -- ge-- es el método que permite obtener los datos requeridos a fin de precisar exactamente en qué consiste cada puesto y las aptitudes que éste exige de su servidor. Todo análisis de puestos -- descompone los hechos relativos a uno de aquéllos, determinando las partes componentes del puesto y las cualidades requeridas -- del funcionario llamado a ocuparlo, y consignando todos estos -- datos en forma práctica y fácilmente utilizable" ( Fases del -- Procedimiento de clasificación", publicado en el volumen colectivo "Clasificación de Puestos de Trabajo", Madrid, 1965, página 243).

4ª. Que los componentes esenciales son: lo que se hace en el mismo, cómo se hace, en dónde se hace, qué se precisa para hacerlo y cuáles son las consecuencias del mismo para quien lo lleva a cabo.

a') Objetivos

a'') Tesis de Dale Yoder

Una concepción amplia, quizá excesiva de tales objetivos, -- nos la brinda D. Yoder, cuando afirma que "el análisis de trabajo ha sido descrito como un fundamento para el programa, porque los resultados de este análisis se emplean muy ampliamente en todo él. Así, -- la información que sobre el trabajo suministra el análisis de éste, -- se utiliza en:

1º. La organización e integración de todas las fuerzas trabajadoras, en base a los deberes y responsabilidades del trabajo, así como también en la contratación, selección y colocación a base de calificaciones personales, y como consecuencia, en los programas de entrenamiento desarrollados para suministrar el conocimiento y la habilidad indicada para el análisis del trabajo como necesarios a la ejecución efectiva.

2º. La administración de sueldos y salarios, que busca compensar los trabajos en base a la habilidad requerida, la complejidad de los deberes y responsabilidades, y otras características relacionadas con el trabajo.

3º. Los cambios y promociones en las líneas determinadas por los deberes, responsabilidades, requisitos y condiciones de trabajo.

4º. La satisfacción y arreglo de quejas mediante la cuidadosa asignación de responsabilidades, definición de tareas y deberes, y comparaciones de la equidad de las tasas de pago, y la mejora de las condiciones de trabajo, cuando el análisis del mismo indica que son innecesariamente peligrosas, desagradables o insalubres.

5º. La fijación de los standards de producción a través del estudio de tiempos y movimientos; el mejoramiento de la productividad

del trabajador a través de la simplificación del trabajo y de métodos de mejoramiento basados en el estudio del trabajo, y la facilitación del planeamiento de organización mediante la detallada definición de los trabajos y de la indicación de sus interrelaciones" (11).

b'') Tesis de Chruden y Sherman

Una concepción más ajustada a la realidad, nos la proporcionan Chruden y Sherman, cuando afirman que "al intentar obtener la cooperación y apoyo de los empleados, apelando a sus propios intereses, algunos de los beneficios personales que pueden resaltarse, son:

1º. El análisis del puesto puede permitir al empleado comprender mejor los deberes y responsabilidades de su puesto y lo que se espera de él. No hay nada que frustre y desmoralice más a un empleado que el no conocer la naturaleza exacta de sus deberes y de sus responsabilidades con otros.

2º. El análisis del puesto puede proporcionar datos importantes que pueden usarse para igualar la distribución de la carga de trabajo entre los empleados. Los datos pueden servir como una base objetiva para determinar el salario de cada puesto y para evaluar el desempeño del empleado. Los empleados desean recibir un tratamiento justo y objetivo y esto requiere la existencia de información precisa sobre los puestos, lo cual puede obtenerse a través del análisis de los mismos.

3º. La obtención de información precisa, relativa a los requerimientos del puesto, puede servir también como una guía para el automejoramiento de los empleados, en su puesto actual y en los puestos futuros.

4º. Finalmente, los datos del análisis de puestos pueden ser una base más objetiva para que los supervisores y los empleados resuelvan algunas de las quejas que pueden presentarse con respecto a los deberes de sus puestos (12).

---

(11) Obra citada, pág. 128-29.

(12) Obra citada, pág. 120-21.

## c'') Conclusión

Finalmente, por nuestra parte podemos afirmar que en síntesis, los objetivos que persigue el análisis del trabajo se pueden diferenciar en dos tipos distintos: inmediatos y mediatos. Los fines inmediatos son:

1º. Proporcionar la información necesaria para llegar a la descripción de los puestos de trabajo, que facilite su ulterior valoración y clasificación. El análisis, repetimos, es el punto de partida.

2º. Permitir el conocimiento real de cómo se desempeñan las diferentes tareas y cómo se ejecutan los distintos trabajos. Conocimiento que es esencial para poder adoptar las medidas que proceda en orden a su perfeccionamiento y mejora.

En cambio, como objetivos mediatos, podemos mencionar:

1º. Con respecto a la Dirección de la entidad o Corporación respectivas, condicionar toda la política de personal, pues en los resultados del análisis hay datos, hechos y observaciones que deben ser la base de las decisiones a tomar en las distintas vertientes de dicha política.

2º. Con respecto al personal, permitirle tener un conocimiento real de su situación y como consecuencia, condicionar también su conducta profesional.

Si contrastamos esta configuración con la tesis de Yoder, -- observamos que en ésta hay aspectos que exceden de las posibles consecuencias inmediatas del análisis, si bien tenemos que reconocer -- que, incluso la simple enunciación de éstas, supone el efecto positivo de llamar la atención sobre su trascendencia e interrelaciones(13).

---

(13) Una tesis similar en lo amplia y ambiciosa, sustentan C.L. Littlefield y R.L. Peterson en su obra "Organización de Oficinas", -- México, 1960, pág. 434.



En cuanto a la tesis de Chauden y Sherman, si bien se plantea desde la perspectiva unilateral de los intereses del empleado, su armonización con las necesidades de la respectiva entidad, es sumamente fácil y presenta grandes posibilidades.

#### b') Requisitos

Como presupuestos básicos del análisis de los puestos de trabajo, se suelen considerar:

1º. Existencia de un programa en el que se definan los objetivos a alcanzar, las actividades a realizar y los resultados a alcanzar.

2º. Disponer de los especialistas adecuados para llevar a cabo el análisis.

3º. Contar con la colaboración del personal en la realización de los trabajos de análisis.

#### c') Procedimientos

El analista puede obtener información sobre el puesto -advierten Chauden y Sherman- entrevistando a los empleados y a sus supervisores, haciendo que estos grupos llenen cuestionarios sobre sus puestos, observando los puestos al ser desempeñados y comprobando los registros de producción. En muchos casos, todas estas fuentes pueden ser utilizadas (14). Los cuestionarios, afirman estos mismos autores, "tienen la ventaja de permitir la obtención rápida de información relativa a varios puestos diferentes. Para usar con éxito el cuestionario, quienes lo llenan deben tener habilidad para leer e interpretar correctamente las preguntas y para suministrar la información requerida en forma escrita y comprensible. Si se pide a los empleados que llenen cuestionarios, los puntos deben ser claros y debe solicitarse la información pertinente sin imponer una carga ardua a los empleados" (15).

---

(14) Obra citada, pág. 115.

(15) Obra citada, pág. 115-116.

En cambio, para M. Ducceschi "el método más difundido por -- sus indudables ventajas es el de la entrevista unida a la observa--- ción. En este método el analista entrevista al empleado o a su jefe inmediato, o a ambos, según lo que establezca el programa, a fin de recoger todas las informaciones relativas al trabajo y a las condi-- ciones en que se realiza. El analista puede, ante todo, observar en el trabajo al empleado y dejar que realice un ciclo completo de traba-- jo, antes de hacer preguntas, sobre lo que hace" (16). En conclusión, podemos afirmar que los métodos que se utilizan son:

1º. El cuestionario, en el que se formulan las debidas pre-- guntas sobre lo que se hace, cómo se hace y condiciones de desarro-- llo del trabajo (17).

2º. La observación por parte del analista de cómo se lleva a cabo el trabajo y cuánto se hace (18).

3º. La entrevista con el ejecutante y con su jefe inmediato, relativa a estos aspectos (19).

4º. El examen de documentación referente a las actividades - realizadas por los distintos puestos de trabajo, para conocer lo que se hace y cuánto se hace.

Estos cuatro métodos, como ya se ha anticipado, pueden utili-- zarse aisladamente, o en forma combinada; esto último suele ser más frecuente, para conseguir una mayor objetividad, pues como ponen de manifiesto Chauden y Sherman, "aunque el análisis de puestos no -

---

(16) Obra citada, pág. 20.

(17) Sobre las ventajas e inconvenientes que presenta este método, - M. Ducceschi nos ofrece un análisis muy completo. (Obra citada, - pág. 26).

(18) Las posibilidades y limitaciones de este método combinado con - la entrevista, se estudian ampliamente por M. Ducceschi (Obra - citada, pág. 20 y 22).

(19) E. Montanetto y R. Riccardi en "El Análisis del trabajo", Barce-- lona, 1960, pág. 46-55, nos ofrecen un examen bastante completo con respecto a esta técnica.

elimina la influencia de prejuicios, opiniones o criterios personales de los individuos que reúnen o suministran información, obliga a que tales opiniones sean más objetivas, puesto que deben reducirse a la forma escrita y relacionarse con la evidencia de los hechos. Al efectuar el análisis, además, cada puesto se divide y estudia en base a las partes componentes o elementos que comprende. Esta práctica puede ayudar a evitar que ciertos elementos del puesto reciban poca o demasiada consideración (20).

b) La técnica de la descripción de puestos de trabajo

a') Planteamiento

El objetivo fundamental del análisis de los puestos de trabajo, es obtener la información precisa para llegar a la definición de éstos, o en otras palabras, a su descripción. En consecuencia, ésta no es más que el resultado del análisis y la fase previa para su valoración y clasificación ulterior, si bien, como se anticipó, de ordinario, en el campo público se pasa a esta última fase directamente desde la descripción; en tanto que en la esfera privada la atención se centra, como también se advirtió, en la valoración, por su importancia en orden a establecer el régimen retributivo (21).

b') Concepto

Una descripción de trabajo -nos dice D. Yoder- es un delineamiento sistemático de información obtenida de notas tomadas y registradas en el reporte de análisis de trabajo. Describe el trabajo ejecutado, las condiciones bajo las cuales se ejecuta el trabajo y el tipo de persona requerido para dicho trabajo (22). Por su parte, Chauden y Sheeran manifiestan que "la declaración escrita que cubre los deberes y responsabilidades de un puesto recibe comúnmente el nombre de descripción del puesto. Las calificaciones personales que

(20) Obra citada, pág. 114.

(21) N. Coscochategui Alonso en su trabajo "La Descripción de puestos en la Administración Pública española" (R.A. nº 75) nos brinda un análisis muy completo de la problemática de la misma.

(22) Obra citada, pág. 116.

debe poseer un individuo para hacerse cargo de estos deberes y responsabilidades, se recopilan en lo que ha sido llamado la especificación del puesto. La especificación del puesto puede organizarse como un registro separado o puede incluirse como otra parte de la descripción del puesto" (23).

En definitiva, se puede afirmar que la descripción del puesto es la formulación escrita de las tareas que tiene asignadas cada uno de ellos, con indicación de las atribuciones conferidas y responsabilidades inherentes, así como también con la expresión de las condiciones que ha de reunir su titular.

#### c') Objetivos

Ya han sido mencionados, por cuanto lo que con ellas se pretende es disponer de la información necesaria para la valoración y clasificación de los puestos, si bien dicha información pueda permitir la consecución de otros fines en orden a la política de personal: selección, formación, destino, promoción, etc.; a los que ya reiteradamente nos hemos referido (24).

#### d') Requisitos

La consecución de los objetivos pretendidos demanda que las descripciones satisfagan las siguientes exigencias:

---

(23) Obra citada, pág. 106.

(24) En este sentido, Patton y Littlefield, afirman que otras aplicaciones que de la descripción el analista puede proponer son:

1. Como pauta para la selección de empleados.
2. Como pauta para traslados y promociones.
3. Como pauta para el adiestramiento.
4. Como pauta para la valoración de méritos.
5. Para la elaboración de Manuales de Organización y organigramas; para medir los costos y exigencias presupuestarias y para establecer sistemas de incentivos. (Valoración de Tareas, Madrid, 1961, pág. 68-69).

1ª. Sistematización, es decir, que todas las descripciones de cada entidad, respondan a un mismo esquema, en el que se comprendan los aspectos esenciales, expuestos de un modo standarizado.

2ª. Totalidad, o sea, que las descripciones se refieran a todos los puestos de trabajo que integren la respectiva organización.

3ª. Sencillez, es decir, que se incluyan todos los aspectos esenciales, pero sólo los indispensables para llegar al conocimiento requerido de cada puesto de trabajo.

4ª. Claridad, o sea, que la formulación que se efectúe se exponga de forma que sea comprensible para todo el personal.

#### c') Contenido

Si partimos de la diferenciación mencionada entre descripción y especificación, según la tesis de Chauden y Shorman, que es compartida por un amplio sector doctrinal y que ha plasmado también en algunos textos legales, podíamos, siguiendo a estos autores, establecer el siguiente contenido:

1) Descripción del puesto, debe comprender tres aspectos básicos:

- Identificación del puesto, que ayuda a diferenciarlo de los demás.

- Resumen del puesto, que sirve para proporcionar información que identifique y diferencie las obligaciones del puesto con respecto a los demás.

- Deberes del puesto: los deberes y responsabilidades principales del puesto son cubiertos con declaraciones breves que indiquen: (1) lo que hace el trabajador; (2) cómo lo hace; (3) por qué lo hace. La descripción de deberes debería indicar también las herramientas y equipo usado, los materiales empleados, los procedimientos seguidos y el grado de supervisión requerida (25).

---

(25) Obra citada, pág. 107.

## 2) Especificación del puesto

"El contenido varía -advierten los autores últimamente citados- entre las distintas empresas. En su mayoría, sin embargo, los puntos cubiertos pueden dividirse en dos grupos: los que cubren los requerimientos de habilidades para un puesto y los que cubren sus demandas físicas" (25).

"Los requerimientos de habilidades comprenden las mentales y manuales, así como las cualidades y características personales que -quien sustenta el puesto debe poseer para desempeñarlo efectivamente. Aunque muchas especificaciones de puestos pueden no contener cada uno de los siguientes requerimientos, deberán contener la mayoría de ellos al menos hasta cierto grado:

- Requerimientos educacionales, que pueden incluir la educación formal mínima, comprendiendo cursos especiales o de entrenamiento técnico considerado necesario para desempeñar el puesto.

- Experiencia. La mínima cantidad y tipo de experiencia -requerida para que un empleado ocupe un puesto.

- Requerimientos de conocimientos específicos. Estos pueden incluir un conocimiento sobre ciertos materiales, procesos, equipo, sistemas, producto u otros asuntos.

- Características o habilidades personales. La información acerca de estos requerimientos puede ser la más difícil de descubrir, debido a que las cualidades y habilidades son de naturaleza intangible y subjetiva. La información relativa a estas calificaciones puede cubrir asuntos tales como cualidades sociales, criterio, iniciativa, cooperación y habilidad creativa.

- Responsabilidad, que se refiere a los distintos tipos de ésta que puede asumir el empleado: por el trabajo de otros, por equipo, por procesos de producción, por manejo de fondos, por calidad -- del producto, etc.

- Requerimientos de habilidad manual, que en ciertos puestos pueden ser cubiertos en los puntos que describen experiencia y -entrenamiento; pero que en otros pueden tener que definirse en térmi

nos de cantidad, calidad o naturaleza del trabajo que debe desempeñarse o en términos de puntuación mínima que debe alcanzarse en ciertas pruebas.

En cuanto a las demandas físicas, incluyen, como mínimo:

- Esfuerzo físico requerido.
- Condiciones de trabajo, es decir, medio físico en el que hay que desempeñar el trabajo.
- Riesgos físicos del trabajo que se desarrolla, que pueden requerir de las personas que lo ejecutan, la posesión de las adecuadas calificaciones mentales y físicas (26).

En conclusión, la descripción (aspecto objetivo) y la especificación (aspecto subjetivo) deben comprender los siguientes puntos:

1º. Identificación del puesto: denominación y situación dentro del organigrama.

2º. Funciones: atribuciones y responsabilidades.

3º. Actividades que tiene asignadas.

4º. Condiciones para poder desempeñar el puesto: formación, experiencia, características personales y profesionales.

5º. Condiciones físicas del trabajo: esfuerzo, circunstancias ambientales y riesgos que comporta (27).

---

(26) Obra citada, pág. 107, 109 y 110.

(27) Un contenido bastante completo, y en cierto modo análogo, es el que brindan Scott, Clothier y Spiegel, cuando distinguen entre:

I. Descripción del trabajo:

- Nombre y situación del puesto
- Funciones que desarrolla: actividades, responsabilidad y medios que emplea.
- Condiciones de trabajo: situación, tiempo, postura, ritmo,

## c) La técnica de la valoración de puestos de trabajo

### a') Concepto

“La evaluación de tareas —escribe Lucas Ortúeta— no es más — que un método sistemático de valorar en forma comparativa las dificultades que se presentan en una tarea con respecto a las que tienen otras actividades dentro de la misma organización (18). De esta definición, se deducen las dos ideas clave de dicha técnica:

1ª. Se trata de un método de estimación de las dificultades — que presenta cada tarea. Es decir, que la apreciación de tales dificultades ha de efectuarse siguiendo unas reglas y de acuerdo con — unos criterios previamente determinados.

2ª. Que tales dificultades se estiman mediante la comparación

precisión, grado de automatización, peligros contra la salud, peligro de accidentes y características desagradables.

- Retribución
- Adiestramiento y ascenso
- Fuentes de abastecimiento

### II. Condiciones exigidas al trabajador:

- Sexo, raza y edad (mínima y máxima)
- Condiciones físicas
- Estudios
- Experiencia
- Facilidad de expresión
- Calificaciones especiales
- Conceptuación por medio de tests (Dirección de Personal.

Madrid, 1964, pág. 128-29).

Por su parte, D. Yoder expone un contenido similar de las descripciones y especificaciones de trabajo (Obra citada, pág. 136-37).

Por último, E.M. Rauch en su obra Elementos de Administración de Oficinas, México, 1966, pág. 142-146, comprende un contenido mucho más amplio y detallado, tanto de las descripciones como de las especificaciones.

(18) Manual de Personal, Madrid, 1969, pág. 127.



con las que presentan los restantes puestos de trabajo de la misma entidad. Esta idea la ratifica expresamente la Comisión Nacional de Productividad Industrial, cuando nos dice que la valoración del trabajo es un medio para estimar el valor relativo de los trabajos de una empresa (29).

#### b') Objetivos

Como hemos anticipado, el objetivo básico y fundamental es el establecer un sistema de retribuciones fundado en criterios sólidos (30). No obstante, se puede con ella alcanzar otras finalidades, y, así, se ha puesto de manifiesto por Chauden y Cherman que "a pesar de que la evaluación de puestos contribuye principalmente a la administración de sueldos y salarios, puede beneficiar al programa de personal en otras formas. Puede, por ejemplo, ayudar a mejorar el conocimiento del empleado sobre las políticas y las prácticas de remuneración de la compañía, y al hacer esto, permite que el empleado esté más consciente de los esfuerzos de la Dirección para tratarlo con justicia. Aun cuando pueden presentarse ciertas quejas en relación con los salarios, la existencia de un programa formal deberá, a largo plazo, reducir el número de quejas relativas a la remuneración. La evaluación de puestos, también puede contribuir al desarrollo de mejor información sobre las relaciones entre los diferentes puestos en la jerarquía organizacional, así como al desarrollo de líneas de autoridad y promoción para el personal que ocupa estos puestos. Esta

---

(29) Guía para la valoración del trabajo. Madrid, 1960, pág. 11.

(30) Imponiendo dicho método -dice Lucas Ortúeta- definimos un procedimiento consecuente de establecer y mantener una jerarquía de tareas, la cual permite adjudicar a cada uno un pago justo y --proporcional a su nivel e importancia para la empresa. Esto, en la práctica, es el punto de partida, en nuestras relaciones con el personal. Saber lo que le vamos a pedir, las dificultades --que tiene lo que realiza, lo que es útil y lo que es inútil en su actividad y las características más destacadas que debemos exigir al que adjudicamos una ocupación. Basándonos en estos datos será como prepararemos nuestros planes de selección, formación y promoción (Obra citada, pág. 127).

información, a su vez, puede facilitar el manejo del entrenamiento, la promoción y las transferencias del empleado, así como otras funciones de personal" (31).

#### c') Requisitos

Como exigencias mínimas, se suelen considerar las siguientes:

1ª. Determinar los objetivos que se persiguen, de acuerdo -- con las circunstancias de hecho de la respectiva entidad, para lo -- cual se precisa, como cuestión previa, contar con un adecuado asesoramiento que permita que tales objetivos sean de posible consecución. En este sentido, se ha afirmado que "al determinar los objetivos de la valoración de tareas -advierten J.A. Patton y C.L. Littlefield- la alta dirección debe atender a las sugerencias de los mandos inferiores, de los especialistas en personal, si se cuenta con ellos, e incluso de asesores externos. No basta con que la alta dirección se haya trazado un cuadro de los objetivos específicos, también necesita comprobar que el personal de la compañía tiene la misma concepción" (32).

2ª. Elección del sistema más adecuado a las circunstancias -- de cada entidad o Corporación. Si no es acorde con aquélla, los resultados serán negativos, o al menos ineficaces.

3ª. Designación de la persona idónea para aplicar y dirigir el sistema. Idoneidad que no debe interpretarse exclusivamente como sinónima de competencia, sino que también debe significar aceptación por parte de los afectados. Es decir, se requiere que sea persona capaz, pero que además inspire confianza a aquéllos. En otro caso, su actuación será difícil y, lo que es más grave, sus resultados dudosos, independientemente de la bondad de sus propósitos y realizaciones.

4ª. Comunicación al personal de las decisiones que se adopten

---

(31) Obra citada, pág. 624.

(32) Obra citada, pág. 31.

y de su fundamento, con el fin de que las conozcan y puedan comprenderlas. El sistema requiere asentarse sobre una comunicación amplia y permanente.

5a. Aceptación del sistema por el personal, que constituye - el requisito esencial, pues si no se consigue la aceptación, difícilmente se logrará que funcione en forma eficaz. En este sentido, merece destacarse que la mayoría de las experiencias desafortunadas en la aplicación de esta técnica en el sector privado de nuestro país, han tenido su origen, sin duda, en no haber atendido este requisito ni el anterior. Podríamos añadir que en tales casos ha existido una gran preocupación por las demandas técnicas del sistema y una falta total de atención a los requerimientos humanos (33).

En definitiva, si no se atienden estos requisitos, lo más probable es que se tropiece con una serie de inconvenientes, los que en tesis de Lucas Ortúeta son, por una parte, "incomprensión de patrones, mandos y empleados y resistencia de los que se dirigen a modificar determinados jornales y, por otra, resultados poco convincentes originados por la falta de preparación de los analistas y especialistas elegidos y posibilidad de que el personal considere todo el plan como subterfugio de la Dirección para establecer una ordenación de jornales, de acuerdo con su anterior criterio" (34).

Finalmente, una concepción que sintetiza los fallos más frecuentes, y que a la vez llama la atención sobre los aspectos básicos que deben ser objeto de especial cuidado; es la que nos brindan - - Patton y Littlefield, según los cuales los motivos principales del fracaso en la aplicación de esta técnica, se pueden diferenciar en dos grupos: los imputables a la Dirección y los imputables a la aplicación del sistema. Estimamos que tal concepción presenta un manifiesto valor práctico, por lo que a continuación la reseñamos resumida.

---

(33) J.L. de Andrés Castañeda en su obra "Práctica de Valoración del Trabajo", Madrid, 1966, pág. 20-21, formula los principios que han de presidir la aplicación de esta técnica, que los consideramos de un interés manifiesto.

(34) Obra citada, pág. 134.

### 1) Fallos imputables a la Dirección:

- Incapacidad por parte de la misma para interesar a los mandos medios, empleados, representantes sindicales y directivos en el programa; para mantener su interés mientras éste está vigente, y falta de apoyo, que da la impresión a los mandos medios y directivos de que el sistema no merece realmente la atención que le dedican.

- Cambios en el personal clave, que han modificado la actitud de la dirección respecto a la utilidad del plan y no admitir -- ninguna participación del Sindicato en el programa con lo cual aquél se muestra reacio al mismo.

- Utilizar el programa, como una excusa para conseguir -- determinados objetivos de la dirección, del Sindicato o de ambos.

### 2) Fallos imputables al funcionamiento o aplicación del sistema:

- Fracaso por parte de los analistas cuando no suministran el conjunto de datos necesarios para elaborar una valoración bien -- fundamentada; debida a falta de experiencia o a escasez de tiempo para realizar un estudio completo, y falta de personal competente y experimentado para implantar y aplicar el sistema y selección deficiente de asesores.

- Una administración deficiente que puede arruinar el plan previsto y provocar injusticias, fomentando la reacción de distintos grupos e individuos que desequilibran la curva de salarios; diferencias en aspectos particulares del plan, por ejemplo, en la elección, ponderación y definición de los factores, y no haber dado al programa la suficiente flexibilidad para que pueda adaptarse a las exigencias de una organización múltiple; así como también el negarse a admitir la importancia de otros factores, además del contenido de la -- tarea en la valoración.

- Resistencia por parte de los Sindicatos a salirse de -- los límites marcados por el contrato colectivo y adhesión a las tarifas diferenciales tradicionales (35).

---

(35) Obra citada, pág. 477-78.

#### d') Sistemas (36)

La doctrina suele comprender a los distintos sistemas de valoración en dos grandes grupos:

- Los no cuantitativos: en los que las dos modalidades principales son el de "jerarquización" y el de "clasificación". Ambos -- son los más sencillos y elementales. "Se aplican principalmente --afirma Lucas Ortúeta-- en entidades pequeñas, en las que ni tienen un número grande de trabajos, ni cuentan con una organización compleja.-- En ellas es fácil encontrar personas que conozcan bien todos los trabajos, y de este modo, al poderse conjugar las opiniones de un mayor número de individuos, es también factible lograr un mayor grado de exactitud que en una entidad grande. Son poco costosos y fáciles de comprender y aplicar, en las pequeñas entidades" (37).

- Los cuantitativos, en los que las dos modalidades principales son: "comparación de factores" y "puntuación"; se suelen aplicar principalmente en las grandes entidades y su característica común es el tomar como base los factores en que se puede dividir todo trabajo, si bien la diferencia estriba en que en el primero se van estimando en relación con otros: comparación; en tanto que en el segundo, se consideran en sí mismos.

Como el estudio de todos estos sistemas es de las cuestiones más elaboradas por la doctrina y como consecuencia la bibliografía -- es sumamente abundante, sólo vamos a ocuparnos sintéticamente de -- ellos. Por otra parte, la aplicación de tales sistemas en el campo -- público, es más bien limitada, por lo que estimamos suficiente con -- una mera referencia.

#### a'') Sistema de jerarquización

Consiste en ordenar los puestos de trabajo sobre la base de

---

(36) Manuel Herrerero Higuera en su estudio "Sistemas de valoración de puestos de trabajo", publicado en el volumen colectivo "Clasificación de puestos de trabajo", Madrid, 1965, pág. 201-240, -- expone una serie de aplicaciones concretas de los mismos, sumamente interesante.

(37) Obra citada, pág. 154.

su valor relativo; es decir, en disponerlos en un orden que va de las tareas más sencillas a las más difíciles, o viceversa, siendo considerado cada puesto de un rango mayor o menor que el que le antecede en la secuencia (38). Con arreglo a este sistema -advierte A. Gutiérrez Reñón- los puestos se incluyen en una lista, ordenados según su importancia. El orden de cada puesto se decide mediante la comparación de cada puesto con todos los demás de la organización (39). Mediante una serie de sucesivas comparaciones -afirma Heredero Higuerras- hechas por distintos calificadores, se forma una escala jerárquica, de mayor a menor dificultad, en función de la respectiva importancia de la entidad. Escala que viene dada por la media de las distintas calificaciones" (40).

Como ventajas principales, se atribuyen a este sistema: en primer lugar, que es fácil de comprender y es sencillo de aplicar, ya que no presenta ninguna complejidad; en segundo lugar, que es relativamente poco costoso y, en último término, que es muy flexible, ya que es susceptible de adaptarse a las distintas situaciones. En cambio, se suele igualmente reconocer, que presenta, entre otros, los siguientes inconvenientes:

1º. El hecho de considerar los trabajos en su conjunto, tiene a que se haga la valoración sobre la base de la retribución actual o teniendo en cuenta las personas que en la actualidad lo desempeñan (41).

2º. Puede ser difícil, en especial, en entidades grandes, encontrar personas debidamente familiarizadas con el conjunto de puestos de trabajo a valorar (41).

3º. No es fácil, en caso de controversia, encontrar razones para defender ante el personal el orden establecido (41).

---

(38) Vid.: Chauden y Sherman: obra citada, pág. 626; Scott, Clothier y Spriegel: obra citada, pág. 143.

(39) "Sistemas de Clasificación de puestos de trabajo", D.A. nº 72.

(40) Obra citada, pág. 77.

(41) Vid. Lucas Ortúeta, obra citada, pág. 156 y Scott, Clothier y Spriegel: obra citada, pág. 145.

42. Como las comparaciones se hacen sobre la base de los - puestos de trabajo como un todo, es posible que uno o más de los factores de un puesto introduzcan prejuicios para establecer el rango - que el evaluador da a dicho puesto (42).

52. No proporciona una medida muy precisa del valor de cada puesto de trabajo (43).

62. El establecimiento de rangos, simplemente indica la importancia relativa de los puestos, pero no las diferencias en importancia que pueden existir entre ellos (44).

En definitiva, la existencia de estos inconvenientes hace -- que, como anticipamos, se trate de un sistema, por una parte, rudimentario y elemental y, por otra, sólo susceptible de aplicarlo en -- entidades de una estructura muy sencilla. Podríamos afirmar, pues, -- que es más un intento de clasificación, que una clasificación lograda. En este sentido, R.W. Gilmour, manifiesta que en la práctica, el procedimiento no intenta considerar los factores de manera sistemática. Y, entonces, valoradores distintos colocan los trabajos en el orden que ellos consideran más adecuado, en progresión descendente. La base para ordenar los trabajos se consigue de la información obtenida del análisis escrito de las tareas. Después, mediante ulteriores análisis y discusiones, se resuelven las diferencias surgidas entre los valoradores. Al terminar la clasificación, los trabajos se agrupan y se designan las tarifas standard para cada nivel (45).

#### b'') Sistema de clasificación

Consiste en el establecimiento convencional de una escala -- de grados, cada uno de cuyos niveles comprende unas características determinadas, y de acuerdo con las cuales, los puestos de trabajo -- son encuadrados en uno u otro grado (46). Estriba, pues, en estable-

---

(42) Vid. Chauden y Sherman, obra citada, pág. 627.

(43) Vid. Heredero Higuera, obra citada, pág. 77.

(44) Vid. Scott, Clothier, y Spiegel: obra citada, pág. 145.

(45) "Clasificación de puestos de trabajo", Barcelona, 1963, pág. 28.

(46) Vid. Heredero Higuera: obra citada, pág. 79.

cer una serie de categorías, las que se definen ordenando después -- los puestos de trabajo, por su concordancia con tales definiciones -- (47). Dicho encuadramiento --advierte Heredero Higuera-- se facilita haciendo una agrupación de los puestos en clases en base de la naturaleza de las tareas constitutivas de cada puesto. Cada clase implica un nivel de dificultad y responsabilidad, en función del cual se encuadra en un grado o en otro. Elemento esencial del sistema es la existencia de unas descripciones o tipificaciones de las clases de -- puestos que definan la naturaleza o contenido de cada una y expresen el grado que le corresponde" (48).

El primer aspecto básico del sistema es el de la determinación del número de niveles que lo han de integrar. A este respecto, -- Chauden y Sherman afirman que "el número de clases de puestos que se establecen en cada caso, pueden variar desde tres o cuatro hasta más de una docena, dependiendo de las políticas de la entidad y del número y tipo de puestos clasificados. Al desear ollar clases de puestos, generalmente es necesario establecer grupos separados de clases de -- puestos de oficina, de fábrica, de ventas y de supervisión" (49). En el campo público puede advertirse una tendencia restrictiva en cuanto al número de tales niveles, así el implantado en la Administración Civil del Estado, como después veremos, sólo comprende cinco niveles o escalas. Criterio totalmente distinto se siguió en la Administración Local, cuando la Ley 100/1963 estableció una ordenación en veinticuatro grados: si bien hay que reconocer que el régimen implantado

(47) El sistema de clasificación --afirma H.W. Gilmore-- comprende la definición de los niveles de trabajo y la clasificación de los trabajos dentro de estas diferentes clases. Difiere del sistema de jerarquización, en que los grados se definen normalmente antes de que se agrupen o clasifiquen los trabajos. Generalmente las definiciones de los grados se basan principalmente en la -- destreza necesaria para realizar el trabajo y la complejidad de las obligaciones. Después de la clasificación de los trabajos -- de varios niveles, a cada grado se le asignan tarifas standard (Obra citada, pág. 28-29).

(48) Obra citada, pág. 79.

(49) Vid. obra citada, pág. 6-7.



por dicha Ley, aún subsistente, no responde plenamente a las características de este sistema, y es más propiamente una escala retributiva.

Por último, el otro aspecto básico del sistema es la determinación de los criterios a tener en cuenta para incluir en cada grado a los distintos puestos de trabajo. "Las clases o grados se establecen -nos dice Lucas Ortúeta- sobre la base de deberes y responsabilidades y la inclusión de los puestos de trabajo en las distintas clases se lleva a cabo teniendo en cuenta las características esenciales de dichos trabajos considerados en su conjunto y no sobre la base de los distintos factores o características que forman las tareas" (50).

Las ventajas principales que se le suelen reconocer a este sistema son, por una parte, que es sencillo de aplicar y fácil de comprender; por otra, que es relativamente poco costoso y que responde a la tendencia natural de la división del trabajo en clases y, -- por otra, que es muy flexible (50). En cambio, se le advierten los siguientes inconvenientes:

1º. La dificultad que presenta el preparar las descripciones de las clases.

2º. El que los trabajos pueden pertenecer parcialmente a una clase y parcialmente a otra.

3º. El que es difícil encontrar calificadores familiarizados con todos los trabajos.

4º. El que la inclusión de un trabajo en una clase determina sea debida a la retribución actual que tenga asignada.

5º. El que es difícil justificar ante el personal la ordenación efectuada.

6º. El que el sistema aumenta en dificultad a medida que es mayor el número de trabajos y al crecer la dificultad de los mismos(51).

---

(50) Obra citada, pág. 160-61

(51) Vid. Lucas Ortúeta, obra citada, pág. 161.

En atención a estos inconvenientes, la aplicación de este sistema se recomienda en las organizaciones con una estructura sencilla (52), en la que cualquiera que sea el número de sus integrantes, el contenido de sus tareas no sea muy heterogéneo. Por ejemplo, es susceptible de empleo en las entidades fundamentalmente burocráticas, en las que la propia gradación de las tareas, puede servir de base para establecer los niveles de categorías. Ahora bien, hay que advertir -- que los sistemas retributivos integrados por un cierto número de grados, en los que la base para la ordenación es el salario o sueldo -- que se disfruta en un momento determinado (53), es un sistema de clasificación exclusivamente a efectos formales, pero no es realmente -- un sistema de valoración, aunque dicha escala pueda servir como fundamento para una gradación posterior; la que, en tal caso, será más o menos correcta, según como lo fuesen los niveles que se tomaran -- por base.

#### c'') Sistema de comparación de factores

Este sistema constituye un método analítico, en cuanto considera y aprecia aisladamente cada uno de los factores característicos, los que se valoran con relación a los que poseen los restantes trabajos (54). Consiste, escriben Scott, Clothier y Spriegel, en escoger varios trabajos tipo (de 15 a 20) en los que se consideraran satisfactorios los tipos de retribución. Cada una de dichas tareas es analizada en relación con los siguientes factores, asignándose al factor

- 
- (52) Gutiérrez Refón, en el trabajo citado, mantiene una posición -- distinta, al afirmar que las principales ventajas que se reconocen a este sistema son su relativa facilidad y rapidez de -- aplicación, que le hacen muy adecuado para grandes organizaciones.
- (53) Ejemplo de este tipo es la gradación establecida en el Estatuto de Personal del Instituto Nacional de Previsión de 30 de enero de 1965.
- (54) El sistema de comparación de factores --nos dice R.W. Gilmour-- -- consiste esencialmente en clasificar los trabajos en un número ilimitado de factores de acuerdo con la influencia que se calcula ejerce cada factor particular en relación con los otros. Cuando esta porción de la tarifa de un trabajo clave atribuido a un

la retribución monetaria que se considere apropiada: 1) Esfuerzo mental. 2) Habilidad. 3) Esfuerzo físico. 4) Responsabilidad. 5) Condiciones de trabajo. Una vez valorados los trabajos-clave, todas las demás tareas se comparan con esas valoraciones y una vez determinadas las valoraciones de todos los trabajos, éstos pueden ser clasificados en grupos" (55). Las ventajas principales que se le reconocen son:

1ª. Exactitud, por cuanto al elaborarse la escala de valoración expresamente para cada caso particular, se evitan las inexactitudes que podrían derivarse de la adopción de una escala standard.

2ª. Homogeneidad, por cuanto al efectuarse la comparación trabajo a trabajo, se garantiza que se verifique entre magnitudes realmente comparables.

3ª. Sencillez, por cuanto la escala, una vez elaborada, es relativamente fácil de utilizar (56).

Los sistemas de comparación de factores -nos dice A. Cutiérez Refón- son considerados como los más perfectos por muchos autores. La descomposición en factores evita apreciaciones generales, y la comparación constante permite asignar valores más objetivos facilitando la tarea del clasificador. Al basar la valoración en el análisis de puestos clave pertenecientes a la organización se evitan muchos inconvenientes de las escalas prefabricadas a las necesidades de dicha organización. Su inconveniente fundamental es la dificultad de construir las escalas factoriales. Seleccionar el número necesario de puestos clave, ordenarlos por importancia para cada factor y atribuir valores monetarios a estos números de orden, es un proceso complicado y laborioso que exige bastante tiempo y la intervención

---

factor particular resulta fuera de la línea, se elimina este -- trabajo como referencia. Cuando se valora un trabajo se coloca en los grados de cada factor, con relación a los trabajos clave de éste, y se le atribuyen los centavos que tocan a este grado. La suma de los centavos aplicados a cada factor proporciona la tarifa calculada para el trabajo (Obra citada, pág. 29).

(55) Obra citada, pág. 145.

(56) Vid. Lucas Ortúeta: obra citada, pág. 168.

de especialistas preparados" (57). En cuanto a los inconvenientes - que presenta, además de los indicados, se le suelen encontrar:

1º. Perpetuar las desigualdades en los trabajos-clave, en el caso que éstas existan.

2º. Complejidad, pues la elaboración de la escala es complicada y difícil de explicar al personal.

3º. Coste elevado, ya que su preparación requiere mucho tiempo y demanda gran cantidad de trabajo burocrático.

4º. Inestabilidad, pues al estar basado en el sistema retributivo, cualquier cambio en las escalas salariales, impone una nueva elaboración.

5º. El régimen retributivo vigente influye en la valoración comparativa, mucho más que la estimación de los valores abstractos - (58).

En definitiva, la complejidad de este sistema hace que sólo sea aplicable en grandes entidades, siempre que las mismas no presenten una gran diversidad de trabajos, pues en otro caso será sumamente difícil que pueda aplicarse con éxito, salvo que se disponga del adecuado órgano especializado encargado de llevarla a cabo.

#### d'') Sistema de puntuación

Consiste en descomponer los puestos de trabajo en unos elementos o factores comunes a la totalidad de los puestos a clasificar. Dentro de cada factor se establecen niveles distintos, los que se definen después. El número de factores que se suelen considerar oscila entre cinco y cincuenta, si bien la postura dominante es la de admitir sólo cuatro: pericia técnica; esfuerzo; responsabilidad y condiciones de trabajo (59). No obstante, se suelen, en ciertos casos, - - -

(57) Artículo citado.

(58) Vid. Lucas Ortúeta: obra citada, pág. 168; Heredero Higuera: - obra citada, pág. 79; Chauden y Sherman: obra citada, pág. 639; y Scott, Clothier y Spriguel: obra citada, pág. 147.

(59) Vid. Heredero Higuera: obra citada, pág. 77.

considerar más factores, pero de esto, como pone de manifiesto R.W.-Gilmour, no debe deducirse, sin embargo, que sea esencial un número muy elevado de factores para el funcionamiento adecuado de un plan de valoración del trabajo. En la mayoría de los casos, el sumar factores a un plan, generalmente comporta la división de cada uno de -- los cuatro factores básicos en varios subfactores"(60).

La utilización de este sistema, como afirman Chauden y Sherman requiere la existencia de un Manual de puntos que contenga una descripción de los grados y los valores en puntos para cada factor, -- con el que se compara la especificación de cada puesto, factor por -- factor, para determinar su valor total en puntos. Estos totales de -- puntos proporcionan la base para determinar el valor relativo de cada puesto y para agruparlo en la clase de salario apropiada (61).

De las diversas valoraciones formuladas sobre este sistema, -- estimamos que la más completa es la debida a la Comisión Nacional de Productividad Industrial, según la cual las ventajas principales que brinda, son:

1ª. Que la definición de los factores y categorías son relativamente fáciles de usar siempre que estén redactados en términos -- aplicables a los trabajos propios de la entidad.

2ª. Que el valor-trabajo de cada puesto, expresado en puntos, permite comparar de una manera sistemática las diferencias entre un trabajo y otro en términos numéricos.

3ª. Que permite una fácil clasificación de todos los trabajos en grados o clases.

4ª. Que la continuidad en el uso del sistema, su mantenimiento al día y las correcciones oportunas, incrementan su seguridad y -- consistencia.

5ª. Que el sistema puede ser relativamente fácil de comprender por el personal.

---

(60) Obra citada, pág. 46.

(61) Obra citada, pág. 648-49.

6ª. Que reduce al mínimo los errores de juicio que suelen darse cuando se manejan títulos o categorías profesionales.

7ª. Que los errores, tanto de concepto como de medida, quedan más localizados y que los cambios, por ser evidentes, pueden hacerse de un modo progresivo, sin producir apenas alteraciones en el conjunto de la calificación.

En cambio, se reconoce que presenta como inconvenientes principales, los siguientes:

1º. Que la selección y definición de los factores apropiados es difícil y, a veces, arbitrarios.

2º. Que la ponderación de los factores no responde muchas veces a la realidad.

3º. Que la implantación y ejecución del plan es larga y ocupa mucho tiempo.

4º. Que se requiere un gran volumen de trabajo administrativo para el desarrollo del plan (62).

En definitiva, podemos afirmar que el sistema de puntuación es el más completo y exacto, si bien sea el más complejo y costoso. Su aplicación es posible en grandes organizaciones, en las que su coste podrá ser compensado por la precisión que presenta.

### 3. La técnica de la clasificación de puestos en la Administración Pública

#### A) Planteamiento

Como se ha anticipado, la técnica de valoración de puestos entraña una clasificación de los mismos, pues a ésta es a la conclusión a que se llega utilizando cualquiera de los métodos que hemos --

---

(62) Vid.: obra citada, pág. 20.

expuesto. Ahora bien, como se ha indicado, lo normal es que en el -- campo público la clasificación se efectúe, no aplicando tales méto-- dos, sino siguiendo el procedimiento de pasar a ella desde la descrip-- ción de puestos, y en base a la información que ésta proporciona. De ahí que sea necesario que examinemos brevemente la problemática espe-- cífica de la clasificación en la esfera pública (63).

Su importancia se pone de manifiesto por M. Salvatore Terra-- nova cuando afirma que "una organización en la que el personal no es-- té encargado de realizar unas tareas bien definidas y al que no pue-- dan serle atribuidas responsabilidades precisas, no está en condicio-- nes de poder actuar" (64). Se reconoce, por tanto, la necesidad de -- establecer una ordenación sistematizada de funciones, o lo que es lo mismo, una clasificación de los puestos de trabajo. "La esencia de -- una clasificación de tareas -- advierte F. Nigro -- y en ello radica pa-- ra muchos su punto neurálgico, estriba en que los puestos son encuad-- rados en clases de conformidad con sus tareas y responsabilidades. -- Esto significa que las cualidades personales de los titulares de los puestos son completamente irrelevantes. El analista es digno de admi-- ración por aplicar este criterio lógico (lógico, naturalmente, sólo dentro del marco de una clasificación de tareas) pero también radica en este hecho gran parte de la oposición con que tropieza" (65).

## B) Objetivos

Como hemos reiterado, la clasificación pretende llegar a la formación de las adecuadas plantillas orgánicas, y como consecuencia de ellas implantar una eficaz política de personal que contemple --

---

(63) José L. de Andrés Castañeda en su estudio "Clasificación de -- funciones y Cuerpos de funcionarios", publicado en el volumen -- colectivo "Clasificación de Puestos de trabajo", Madrid, 1965, -- pág. 153-199, brinda una exposición completa sobre los sistemas seguidos en Organismos Internacionales y en los principales -- países.

(64) Ponencia citada.

(65) "Administración de Personal", Madrid, 1966, pág. 144.

todos los aspectos que la misma comprende (66). "La clasificación de los empleos en la función pública --pone de manifiesto M. Marceau -- Long-- intenta establecer un orden coherente, general y simple. Se -- trata de agrupar y de situar, comparándolos, todos los empleos existentes en las diferentes Administraciones del Estado. La realización de un trabajo de este tipo es una de las condiciones primordiales de la organización de una función pública satisfactoria y un instrumento esencial de ordenación de la misma" (67).

Postura similar mantiene el Profesor Villar Palasí cuando -- afirma que "la clasificación de puestos de trabajo no sirve a una pu ra finalidad estática de la organización administrativa. Antes bien, es un elemento indispensable para una dinámica de la Organización en su doble arquitectura de órganos y de personal. Si se quiere evitar un anquilosamiento de las facultades del personal es necesario, junto a la clasificación de puestos de trabajo, el planeamiento de la -- carrera administrativa, la career staffing, en el sentido de definir claramente cuál es el objetivo final, el nivel de responsabilidad -- que cierto grado de funcionarios puede desempeñar a lo largo de su -- vida administrativa" (68).

Finalmente y refiriéndose a la realidad española, Hernández Sampelayo, Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, manifestó que "la clasificación de puestos, persigue muchos y variados objetivos. Además de la finalidad genérica de lograr una mejora en la estructura orgánica de la Administración Pública, como objetivos concretos se pueden citar, entre otros, los siguientes:

---

(66) En este sentido Vid. Juan Alfaro Alfaro: "Aspectos prácticos de la Clasificación de puestos de trabajo", publicado en el volumen colectivo "Clasificación de puestos de trabajo", Madrid, 1965, -- pág. 147.

(67) Ponencia "La experiencia francesa en la Clasificación de los empleos en las Administraciones del Estado", en el I Coloquio Internacional mencionado.

(68) "La clasificación de los puestos de trabajo y las líneas generales de la organización administrativa", publicado en el volumen colectivo "Clasificación de puestos de trabajo", Madrid, 1965, -- pág. 57.



- Adscribir los puestos a los Cuerpos Generales o Especiales de funcionarios, según sus específicas características.

- Distribuir los puestos propios de los Cuerpos Generales, - según su nivel, entre los distintos cuerpos que se establezcan.

- Fijar el adecuado complemento de destino de los puestos a efectos remunerativos.

- Facilitar la solución al problema de las incompatibilidades, que podían establecerse en función del puesto efectivamente - - desempeñado.

- Adoptar la selección del personal y los programas de formación en atención a los puestos que efectivamente van a desempeñar. Y, sobre todo, lograr una mayor productividad en los Servicios Administrativos mediante la aplicación de principios de racionalización y - mejor organización del trabajo" (69).

### C) Ventajas

Una formulación sintética de las ventajas de la clasificación de puestos en la Administración Pública, nos la brinda el profesor - Carro Martínez, en los siguientes puntos:

1º. Es la gran balanza objetivadora de la Función Pública. - Se quiere decir que la clasificación dificulta la creación de puestos, cargos e, incluso, Cuerpos por preferencias personales o políticas, - suponiendo, por el contrario, un cuadro de posibilidades iguales para todos (70).

2º. Da una gran flexibilidad a la organización administrativa, que resulta así más ágil y moldeable a las necesidades del momento.

(69) Contestaciones a la Entrevista publicada en "D.A." nº 74.

(70) Esta ventaja se reconoce expresamente en el Decreto 247/1970, - de 5 de febrero, cuando se declara que la aprobación de las plantillas orgánicas por el Consejo de Ministros, será un instrumento de contención del gasto público.

3º. Es necesaria a la jerarquía administrativa, y ésta es -- presupuesto indispensable a toda organización. En efecto, la clasificación agrupa funciones y responsabilidades similares, de manera que cada agrupación resultante formará un grado excluyente y escalonado dentro de la jerarquía administrativa. Así se evita la superposición de funciones y responsabilidades que siempre dan lugar a conflictos de no fácil solución.

4º. Simplifica el panorama burocrático. En efecto, uniforma la terminología, unifica el régimen de oposiciones, iguala las oportunidades de ascenso, etc. Además simplifica el número de los Cuerpos y sus peculiaridades.

5º. Permite unificar con equidad el régimen de retribuciones de los funcionarios. No hay otro elemento que sirva de criterios tan objetivos a la estructuración de sueldos, pues no hay nada más indiscutido que a igualdad de funciones debe corresponder igual sueldo(71).

#### D) Errores a evitar

El citado Profesor advierte contra los errores que hay que -- evitar en la aplicación de la clasificación y así, destaca como más -- importantes, los siguientes:

1º. Hacer prevalecer los intereses específicos de Cuerpo sobre los generales de la Función Pública (72).

2º. Creer que el rendimiento del servicio aumenta proporcionalmente a la calificación del personal que lo sirve. Pues bien: la mejor Administración no es la que tiene más titulados universitarios a su servicio.

3º. No delimitar suficientemente la frontera entre lo que es la alta Administración y lo que es la Política. La definición de esta frontera es la vía por la cual la alta burocracia se implica en los diversos intereses que influyen y presionan sobre la Política, perdiendo la actitud neutralista que le corresponde (71).

---

(71) "Clasificación de Funcionarios", D.A. nº 7.

(72) Vid.: J.A.Y.: "Clasificación de puestos de trabajo y reglamentaciones orgánicas" (D.A. nº 81).

Es evidente que con gran facilidad se puede caer en estos -- errores, y con ello se desvirtúa por completo la clasificación y se -- la transforma en ineficaz. En primer lugar, se advierte que en todo caso la presión de los Cuerpos tiende a convertir la clasificación -- en una ocasión más para aumentar su poder y acentuar su situación de privilegio dentro de la Administración. En este sentido, son muchos los ejemplos que se podrían citar. En segundo término, la creencia -- equivocada de que a mayor número de titulados, la Administración es más eficaz, ha llevado a incorporar a ésta muchos más de los necesarios, con lo cual ha resultado que desde el punto de vista público -- no se han aprovechado todas las posibilidades que los mismos brindaban, llegando a una situación de despilfarro de energías; y desde el punto de vista de los propios interesados, al no brindárseles posibilidades de promoción ni siquiera de actuación, se ha creado en ellos un estado de insatisfacción y de frustración. Y, por último, al no -- deslindarse claramente los límites entre lo político y lo administrativo, se ha dado ocasión a invasiones en las dos direcciones, que -- han sido siempre perjudiciales para la propia Administración. En este sentido, es frecuente escuchar quejas desde ambos campos (73).

#### E) Tipos de clasificación

Prescindiendo de algunas de las múltiples modalidades existentes, se suelen considerar como principales, estos tres: horizontal, vertical y funcional.

La clasificación horizontal consiste en agrupar los puestos de trabajo en base a las funciones que tienen asignadas, tomando como criterios diferenciadores los de índole cualitativa: la naturaleza de las tareas es la que decide la inclusión en uno u otro grupo. Ejemplo, cometidos jurídico-administrativos; económico-financieros, etc.

La clasificación vertical consiste en agrupar los puestos no

---

(73) Por otra parte, hay que tener en cuenta las dificultades que la clasificación presenta, como advierte el Profesor García-Trevi-  
jano, en su obra: "Tratado de Derecho Administrativo", tomo III,  
Madrid, 1970, pág. 597-98.

ya por la índole de las funciones, sino por la dificultad, esfuerzo o requerimientos que precisan, y por tanto, los criterios ya suelen ser cuantitativos, y da origen a una gradación o a una escala de niveles. Como factores importantes a la hora de determinar un nivel - dado -advierte M. Irving L. Posner- de obligaciones y responsabilidades:

- la importancia, alcance y complejidad del puesto;
- las condiciones que se requieren de forma especial para el cumplimiento de las obligaciones implicadas en el puesto;
- la extensión en que el trabajo se supervisa;
- la extensión y naturaleza de las responsabilidades de supervisión, y
- la extensión y naturaleza de la facultad de tomar decisiones (74).

El peligro en el que se puede caer en este enfoque, es en el de estructurar una escala con muchos niveles, que a la vez que introduce un factor de complejidad; crea un esquema que no se corresponde con la realidad, con lo que resulta artificial; si bien pueda servir para dar más posibilidades teóricas de promoción al personal. Por otra parte, y refiriéndonos a la propia clasificación desde su perspectiva técnica, no hay que ignorar que, como afirma M. Robert - - - Rossborough, la existencia de un número excesivo de grados lleva consigo matices y distinciones demasiado sutiles y hace que la determinación de las diferencias de nivel y de funciones llegue a ser interminable. La característica de un buen sistema de clasificación -- consiste en que cada grado refleje una verdadera diferencia de funciones que pueda ser descrita y comprendida fácilmente. El número de grados debiera ser lo más reducido posible, de manera que corresponda a tales diferencias claramente apreciables y que no las rebase -- nunca (75). En definitiva, el número de niveles debe ser muy limitado, y así se observa que lo frecuente es que no exceda de seis, siendo

---

(74) Ponencia "Algunas observaciones sobre la Clasificación de puestos de trabajo en la F.A.O.", en el citado I Coloquio Internacional.

(75) Ponencia "Clasificación de puestos de trabajo en la U.N.E.S.C.O.", en el repetido I Coloquio Internacional.

la cifra ideal la de cuatro (76).

Por último, la clasificación funcional consiste en agrupar - los puestos en base a los Cuerpos o grupos de funcionarios a los que se les asigna. Así, en la realidad española, tenemos, por una parte, la diferenciación entre Cuerpos Generales y Especiales y, por otra, - la diversificación entre los cuatro Cuerpos Generales (77). Precisamente, en esta clasificación funcional es donde se corre el riesgo - de caer en los errores a que se refería el Profesor Carro Martínez, - en especial en el primero, de privar los intereses de Cuerpo sobre - los de la Función Pública en general. En efecto, puede observarse -- que en ocasiones no son razones técnico-objetivas las que presiden, - sino motivos de interés en la adscripción de funciones, si éstas entrañan la concesión de situaciones de preponderancia.

#### F) Formación de plantillas orgánicas

El primer problema con el que tenemos que enfrentarnos es el de definir las plantillas orgánicas y así podemos decir que son "el conjunto ordenado y sistematizado de los puestos de trabajo de una - entidad determinada" (78), con lo cual se destacan las siguientes notas:

1ª. Que se refiere a los puestos de trabajo, no a los titulares de los mismos. Es decir, que el dato base, es objetivo y no subjetivo. El subjetivo es el "escalafón" tradicional o la "relación -- circunstanciada" moderna.

---

(76) Rafael Guitart de Gregorio en su artículo "Clasificación por niveles de los puestos de trabajo" aporta ideas interesantes con respecto a este tema. ("D.A." nº 72).

(77) Vid. Ernesto Huguierol López: "La clasificación funcional. Criterios para la adscripción de los puestos de trabajo a los Cuerpos de Funcionarios" ("D.A." nº 72).

(78) A. Gutiérrez Reñón dice que la expresión "plantilla orgánica se utiliza para designar el conjunto de puestos de trabajo, especificados en forma que permita su identificación individual y agrupados en unidades orgánicas" ("Puesto de trabajo, plaza, destino y términos análogos en la Ley de Funcionarios civiles del Estado: hacia una terminología uniforme", "D.A." nº 76).

2ª. Que comprende todos los puestos de trabajo de una entidad cualquiera, independientemente de las funciones asignadas, de las calificaciones de sus titulares y de la forma de su designación; si bien cada uno de estos aspectos se harán constar en la misma.

3ª. Que esa totalidad de puestos de trabajo se presenta ordenada y sistematizada, conforme a criterios horizontales, verticales y funcionales.

Ahora bien, ¿qué se requiere para establecer una plantilla racional? En tesis de Juan Alfaro Alfaro, "es preciso:

- Que todas las funciones se adscriban a puestos concretos.
- Que las funciones de cada puesto sean homogéneas, para que permitan la especialización del titular del puesto.
- Que las funciones más repetitivas se agrupen para que permitan el uso de medios mecánicos.
- Que se estudie debidamente la carga de trabajo de los distintos puestos para que ésta sea suficiente y homogénea.
- Que en la división de las funciones se tenga en cuenta la distribución en planta más adecuada a los circuitos que sigan los distintos documentos y el grado de independencia de las distintas fases de operaciones de cada uno.
- Que la concreción de los distintos puestos de trabajo se haga considerando las características del personal disponible: formación específica, experiencia, etc." (79).

En definitiva, puede observarse que los problemas que plantea la plantilla racional, son fundamentalmente organizativos en su primera fase (80), de tal forma que si no se atienden previamente estos

---

(79) "La Formación de plantillas orgánicas: su revisión y racionalización", D.A. nº 72.

(80) A este respecto, el Profesor Villar Palasí ha puesto de relieve que la clasificación del puesto de trabajo supone un elemento

requerimientos, resultará difícil llegar a una plantilla adecuada(81). Pero no es suficiente con atender tales exigencias, es preciso, además, que una vez que se cuente con esta realidad se la trate debidamente para poder fijar la plantilla orgánica deseable. Y, aquí entra en juego otro factor de una indudable trascendencia: los intereses de los afectados por la plantilla. En efecto, cuando se acomete la empresa de formular una plantilla, no se parte de cero, sino que se parte de una realidad: la estructura actual y, sobre todo, la existencia de los ocupantes de la misma, que se ven afectados, en mayor o menor medida con los cambios que se proyectan para llegar a la - - plantilla proyectada. Entonces sucede que frente a la planificación elaborada que permitirá en un plazo, más o menos largo, su implantación; actúan los afectados y, fruto de su acción, a veces imperceptible, es la lenta transformación de la plantilla, que casi nunca llega a ser como fue formulada. En consecuencia, hay que tener en cuenta este factor espontáneo de distorsión en el momento de aplicar las medidas, con objeto de neutralizarlo lo más posible, ya que no es fácil anularlo por completo.

---

indispensable para racionalizar debidamente la estructura administrativa y distribuir eficazmente las múltiples competencias específicas. La clasificación asume así el carácter de orden -- estructural sobre cuya competencia podrán aplicarse las técnicas de organización. Unas y otras, es decir, técnicas de organización y técnicas de clasificación racional, responden, por su lado, a finalidades concretas diferentes, pero se enlazan tan íntimamente que quedan frustradas a medias si no se ligan en relación de causa a efecto una y otra (trabajo citado, pág. 48).

- (81) Puede por tanto decirse --advierte J.L. De Andrés Castañeda-- que la base de una plantilla orgánica, sea de una unidad concreta o de un centro directivo, radica en la organización del trabajo -- dentro de esa unidad. La delimitación de la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de las tareas encomendadas a cada puesto de trabajo, nos permite poder llegar a conocer, además -- de su contenido, la relación jerárquica existente entre los diferentes puestos de la unidad estudiada. ("Política de Personal y clasificación de puestos de trabajo". "D.A." nº 117).

Por otra parte, no sólo se necesita el formar unas plantillas orgánicas en un momento determinado, sino que es preciso también que exista una planificación permanente de las mismas. Los objetivos de esta planificación referida a la empresa, han sido por A. Cox, A. Margulies y J. Soderlund concretados en los siguientes:

1º. Establecer las condiciones para que a partir de un determinado problema de producción se pueda deducir el número de personal que se necesitará y especificar las exigencias que los distintos - - puestos de trabajo presentan respecto a los que los vayan a cubrir.

2º. Estimar los cambios que se producirán en la estructura - de personal y vigilar el potencial, aún sin utilizar, de los empleados, así como las limitaciones que éstos presenten por lo que respecta a - los futuros puestos de trabajo.

3º. Comparar las necesidades futuras con la posición actual y planificar el reclutamiento, despidos y medidas de formación que - serán necesarias para garantizar la solución de los problemas de personal a medida que se vayan presentando (82).

En esta formulación se destaca y se advierte la gran trascendencia de la planificación de plantillas, no sólo para la empresa, - sino también para la Administración, en orden a la programación de - sus efectivos y con respecto a todas y cada una de las facetas de la política de personal. Reconocíamos al comienzo de este capítulo, que la estructuración de los puestos de trabajo era el punto de partida de la Dirección de Personal; ahora podríamos concretar más diciendo que las plantillas orgánicas son el presupuesto básico para la Dirección de Personal (83). Sin ellas, o con las mismas en forma inadecuada, será muy difícil que aquélla obtenga resultados satisfactorios.-

---

(82) "Planificación de plantillas de personal en la empresa", Madrid, 1968, pág. 25-26.

(83) Manuel Ruiz Cubiles en su estudio "La reorganización de los puestos de trabajo como etapa previa y posterior a su clasificación" ( D.A. nº 77) plantea una serie de cuestiones sumamente interesantes y de un manifiesto valor práctico.



Ahora bien, con ellas se tiene un punto de partida apropiado; el --- acierto después en la acción será realmente el que lleve a un puerto venturoso.

Como en el epígrafe siguiente vamos a exponer el ordenamiento jurídico español, y entonces tendremos ocasión de examinar cómo -- éstas han sido teóricamente configuradas, creemos que no es necesario profundizar más sobre este extremo.

#### 4. Sistema de la Administración Civil del Estado

##### A) Planteamiento

Las normas fundamentales están contenidas en los artículos -- 52 y 53 del texto articulado, --cuyas directrices fueron expuestas en el Capítulo III--, en el Decreto de 9 de abril de 1964 y en las Ordenes de la Presidencia de 30 de junio de 1964 y de 29 de abril de -- 1967.

Con el fin de evitar repeticiones, damos por reproducidas -- las directrices compendiadas en los mencionados preceptos del texto articulado, y vamos a referirnos exclusivamente a las contenidas en las restantes disposiciones citadas, que las expondremos sintetizadas y sistematizadas.

##### B) Análisis de los puestos

###### a) Programa

El programa de análisis y descripción de puestos, tiene que comprender, como mínimo: las unidades administrativas que han de preparar los datos necesarios; los documentos o estudios en que han de concretarse éstos y los plazos en que han de ser remitidos a la Junta de Clasificación (84). En dicho programa se podrá determinar aquellas unidades administrativas o aquellos puestos que por sus especiales circunstancias deban analizarse directamente por medio de cuestionarios o entrevistas (85).

---

(84) Base 4ª del Decreto de 9 de abril de 1964

(85) Base 8ª del mismo.

## b) Documentación

Como documentos que han de figurar en el referido programa, - se consideran:

1º. El organigrama de la unidad, que ha de reflejar: todos - los puestos de trabajo; sus relaciones de dependencia y su nivel jerárquico.

2º. Los reglamentos orgánicos e instrucciones que regulen sus funciones, para lo cual cada unidad preparará un informe que recopile, en aquella parte que le sea aplicable, los reglamentos, instrucciones y normas que regulen sus funciones, procedimientos y métodos de trabajo, incluyendo una descripción de aquellas funciones que - - realiza, aunque no le estén atribuidas reglamentariamente.

3º. La información cuantitativa de las actividades realiza-- das para proporcionar el conocimiento del volumen de trabajo de cada unidad.

4º. La lista de puestos que lo integran, concretando los - - puestos que requieren una descripción individual y aquéllos que pueden tratarse genéricamente por tener funciones iguales. Se indicará también el Cuerpo al que pertenece el funcionario que desempeña cada puesto.

5º. Las hojas de descripción de dichos puestos y los estudios de racionalización que se estimen oportunos (86).

Si comparamos esta normativa con la formulación doctrinal expuesta anteriormente, se puede comprobar, como se ha anticipado, que se comprenden todos los aspectos básicos, expresados, además, con -- gran precisión.

---

(86) Normas 3.1 y 3.2 de la Orden de 30 de junio de 1964.

El Profesor García-Trevijano ofrece una síntesis muy clara de este proceso, así como del de descripción y clasificación (Obra citada, pág. 600-603).

### C) Descripción de los puestos (87)

#### a) Contenido

La descripción de cada puesto, individual o genérico, tiene que comprender, como mínimo:

- Los datos de identificación necesarios
- La definición sumaria de la función
- Jornada de trabajo
- Enumeración de las tareas que le están atribuidas, que habrán de versar sobre: todas las funciones normales y ocasionales; forma y lugar de realizarlas; finalidad; medios utilizados, y datos cuantitativos sobre las mismas.
- Exigencias y características peculiares, que se especificarán en cada caso, concretando: el grado de iniciativa, originalidad y esfuerzo mental y físico exigidos; responsabilidad que comporta la función; riesgo que implica, y condiciones ambientales en que se desarrolla.
- Relación de los requisitos exigidos de la persona que deba desempeñarlo: formación general; conocimientos especiales; experiencia y cualidades personales que se consideren necesarias (88).

#### b) Descripción complementaria

Cuando la descripción de un puesto resulte defectuosa o existan dudas respecto a su posterior clasificación, se puede realizar una descripción complementaria, mediante:

(87) José María Ruiz de Elvira Mira en su trabajo "Los problemas formales de la descripción y clasificación de los puestos de trabajo" (D.A. nº 72) ofrece una serie de ideas interesantes, que aún formuladas antes de publicarse las Normas que reseñamos, continúan teniendo validez, e incluso complementan el contenido de dichas Normas.

(88) Base 9ª del citado Decreto y Norma 3.2 de la referida Orden.

- Cuestionarios, que será cumplimentado por el titular del puesto e informado por el superior jerárquico inmediato, que podrá formular las oportunas observaciones.

- Entrevistas personales, realizadas por un analista con el jefe de la unidad, para describir las circunstancias del puesto.

- Estudio directo de las tareas, en los casos en que así lo exija el mejor conocimiento de las funciones de un puesto (89).

#### c) Aprobación

Las descripciones las aprueba la Junta de Clasificación, sobre la base de la información recibida (90).

#### D) Clasificación de puestos

##### a) Principios

##### a') Adscripción a Cuerpos:

19. Cada puesto, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, se atribuirá para su desempeño al Cuerpo de funcionarios de carrera más idóneo(91). No obstante, se señalarán los puestos que puedan ser desempeñados indistintamente por funcionarios de diversos Cuerpos (91), e igualmente, en los puestos de trabajo que deban reservarse a funcionarios con Diploma se hará constar esta circunstancia (92).

20. Los puestos de trabajo que tengan atribuidas funciones de naturaleza heterogénea serán adscritos al Cuerpo que reúna los requisitos de formación indispensables para su ejercicio, siempre

(89) Norma 3.3 de la citada Orden

(90) Norma 3.4 de la misma.

(91) Base 12ª del mencionado Decreto

(92) Base 13ª del mismo.

que no sea posible separar las funciones atribuyéndolas a puestos distintos. Ahora bien, si los diversos requisitos de formación que las funciones exigen son igualmente necesarios, se adscribirá el puesto al Cuerpo idóneo para realizar la función preponderante (93).

3º. Sólo en el caso en que el puesto de trabajo requiera una especialización o tipo de conocimientos que haga imposible su desempeño por los funcionarios de los distintos Cuerpos de la Administración, sin otra cualificación que la que se desprende de su pertenencia a los mismos, deberá clasificarse el puesto como especial. En tal caso, se determinará la titulación y conocimientos que hayan de exigirse a quien lo ocupe y las demás circunstancias que puedan contribuir a su valoración relativa (94).

b') Clasificación por niveles:

4º. Para clasificar los puestos de trabajo según el grado de dificultad y responsabilidad que les corresponda, se establecerá por la Presidencia del Gobierno un sistema objetivo de valoración, -- que, de acuerdo con la importancia relativa de las funciones, permita encuadrar cada puesto en una escala general de niveles (95).

c') Dedicación

5º. La dedicación exigida para cada puesto vendrá determinada por su carga de trabajo y otras circunstancias, que, como la incompatibilidad o el aislamiento, impidan el ejercicio de otra actividad (96). En consecuencia, la inclusión de un puesto en las plantillas orgánicas presupone, como regla general, que su carga de trabajo requiere la dedicación del funcionario durante las horas reglamentarias de oficina. Estos puestos serán considerados de dedicación normal (97). En cambio, cuando un puesto individual o genérico, e incluso todos los correspondientes a un determinado Cuerpo, no requieran --

---

(93) Base 14 del mismo.

(94) Base 15 del mismo.

(95) Base 16ª del mismo.

(96) Base 17ª del mismo.

(97) Norma 4.41 de la expresada Orden.

la dedicación normal, se determinará así expresamente en las plantillas orgánicas, calificándolo de dedicación incompleta (98). Igualmente en éstas se debe determinar los puestos que requieren una dedicación especial, por exigir una jornada mayor de la normal, o por exigir dedicación exclusiva (99).

d') Puestos de libre designación

6º. De acuerdo con el carácter de las funciones descritas se determinarán los puestos que deban excluirse del régimen general de concursos de traslado, por calificarse de libre designación -- (100).

b) Normas de clasificación

Primera: Determinación de los puestos correspondientes a Cuerpos Generales y Especiales

a') Cuerpos Generales: les corresponden los puestos de trabajo en que se realicen las funciones comunes a la actividad administrativa que no habiendo sido reservada a funcionarios de Cuerpos especiales, pertenezcan a funcionarios de carrera.

Se considera como regla el carácter general de las funciones, por lo que para determinar el carácter especial de un puesto será necesario concretar las razones que lo justifiquen.

b') Cuerpos Especiales: les son propios los puestos de trabajo en que se realicen funciones que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que por disposición del rango legal -- pertinente, estén atribuidas a dichos Cuerpos en razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que le está encomendada.

---

(98) Norma 4.42 del mismo.

(99) Norma 4.43 de idem.

(100) Base 18ª del repetido Decreto.

c') Puestos de dudosa clasificación: en defecto de criterios legales específicos, los puestos de trabajo de dudosa clasificación se adscribirán al Cuerpo o Cuerpos que correspondan, de acuerdo con los conocimientos necesarios para desempeñarlo, resultante de la descripción (101).

Segunda: Adscripción de los puestos a los distintos - -  
Cuerpos Generales

a') Cuerpo Técnico: le corresponden los puestos integrados - por funciones administrativas de estudio, propuesta y gestión de nivel superior, cuya calificación se realizará atendiendo a las diversas circunstancias que concurren en el respectivo puesto (102). Entre estos puestos se determinarán los que deban reservarse a funcionarios que posean el Diploma de directivo:

- Por mando de unidades administrativas complejas en razón al ámbito de su competencia o variedad del trabajo.

- Por mando de funcionarios de nivel técnico.

- Por alta responsabilidad o cualificación de la función de estudio o asesoramiento de carácter administrativo a realizar (103).

b') Cuerpo Administrativo: le corresponden los puestos de trabajo que exigen cierta preparación administrativa, como tramitación e impulsión de expedientes y propuestas de resolución que no requieran una preparación técnica superior; aplicación repetitiva de reglamentos y preparación de nóminas y de datos estadísticos; actividades que impliquen una especial responsabilidad por manejo de fondos o por - - mando de unidades administrativas que agrupen puestos de trabajo de carácter administrativo o auxiliares, y otras actividades de naturaleza

---

(101) Norma 4.1 de la reiterada Orden.

(102) Vid. Hacedero Higuera: "En torno a la definición de las funciones del Cuerpo General Técnico de la Administración Civil", - - (D.I. nº 118).

(103) Normas 4.2.2 y 4.2.3 de la expresada Orden.

análoga (104) (105).

c') Cuerpo Auxiliar: se le adscribirán los puestos cuyas tareas consistan en operaciones repetitivas o simples, relativas al trabajo de oficina o despacho, tales como: correspondencia, archivo y recepción de documentos; cálculo sencillo y manejo de máquinas; confección de documentos, recibos, fichas, transcripción o copia, extractos, registro y mecanografía y taquigrafía, etc. (106).

d') Cuerpo Subalterno: se le atribuirán los puestos de vigilancia y custodia interior de las oficinas, porteros, recaderos, etc. (107).

e') Criterios complementarios:

1º. Cuando un puesto considerado de carácter general no sea claramente adscribible a un Cuerpo determinado por la naturaleza de la función, se resolverá la duda a favor del nivel inferior (108).

2º. Si un puesto de carácter general no se puede adscribir claramente a un Cuerpo porque sus funciones son heterogeneas en cuanto a su nivel, se adscribirá al Cuerpo que correspondan las de nivel superior solamente cuando estas tareas tengan entidad suficiente o cuando el ejercicio de dichas funciones sea ineludible (109).

3º. En la determinación del Cuerpo de funcionarios a -- que correspondía cada puesto se tendrán en cuenta únicamente circunstancias objetivas que se refieran a la naturaleza y condiciones del -- trabajo, prescindiendo de la persona que lo ocupa en la actualidad -- (110).

---

(104) Norma 4.2.4 de idem.

(105) Interesante a este respecto es el trabajo de A. Gutiérrez Refón: "Las vicisitudes del Cuerpo Administrativo", (R.A.D. nº 5.).

(106) Norma 4.2.5 de idem.

(107) Norma 4.2.6 de idem.

(108) Norma 4.2.7 de idem.

(109) Norma 4.2.8 de idem.

(110) Norma 4.2.9 de idem.



### Tercera: Clasificación general por niveles

Todos los puestos de trabajo, sea cualquiera el Cuerpo a que se hallen adscritos, se clasificarán en una escala general de niveles, de acuerdo con su importancia relativa (111), y a la vista de todos los documentos preparados por las unidades administrativas (112).

Para dar cumplimiento a este principio, la Orden de 29 de - - abril de 1967, establece los siguientes criterios:

1º. Escala: cada puesto de trabajo se clasificará según la - titulación o Certificado mínimo exigido para el ingreso en el Cuerpo a que se adscribe, de acuerdo con las siguientes escalas:

- Escala A: para puestos que exigen título de Enseñanza Superior, Universitaria o Técnica.

- Escala B: para puestos que exigen título de Enseñanza técnica de Grado Medio.

- Escala C: para puestos con título de Bachillerato Superior.

- Escala D: para puestos con título de Enseñanza Media Elemental.

- Escala E: para puestos con Certificado de Enseñanza Primaria (113).

2º. Valoración según factores: los puestos de trabajo serán - valorados según los factores comunes a todas las escalas y a los específicos de cada una (114) (115).

(111) Norma 4.3.1 de ídem.

(112) Norma 4.3.1 de ídem.

(113) Artículo 2º.

(114) Artículo 3º.

(115) De esta forma -nos dice M.B.V.- se mantiene el estímulo económico de la carrera administrativa al diferenciarse la posibilidad de ocupar puestos clasificados en distintos niveles por los funcionarios de un mismo Cuerpo y, al mismo tiempo, la clasificación de puestos de trabajo opera sobre la consideración de la -

a') Son factores comunes:

1) Conocimientos especiales o profesionales, que valora la exigencia, para el desempeño del puesto, de una preparación o conocimientos distintos de la formación básica exigida.

2) Responsabilidad por relaciones, que aprecia la trascendencia de los contactos con otras personas u Organos, dentro y fuera de la Administración, que tengan como resultado actividades de -- coordinación, cooperación en proyectos, el mantenimiento de buenas relaciones, representación de la Administración, etc.

3) Condiciones de trabajo, que valora la posibilidad de accidentes o enfermedades en el ejercicio de las funciones atribuidas al puesto, teniendo en cuenta su gravedad y la frecuencia de exposición a los mismos y aquellos aspectos que hagan desagradable o incómodo el desempeño de las tareas del puesto (116).

b') Son factores específicos:

- En la Escala A

1) Responsabilidad por mando, que valora la importancia de cada puesto de trabajo dentro de la Administración, considerando: - el ámbito de actuación funcional: general, departamental o de centro directivo; el ámbito territorial: nacional, regional, provincial o local, y el tipo de mando ejercido, según el nivel de formación y el número de funcionarios.

2) Responsabilidad por decisiones, que valora la importancia del trabajo según que las decisiones a tomar tengan una trascendencia económica, jurídica o moral para la Administración o para -

-----  
dificultad y responsabilidad de las tareas de cada puesto y no sobre la pura cualificación formal de la existencia de los Cuerpos de funcionarios (Niveles de responsabilidad y Cuerpos de funcionarios, D.A. nº 64).

(116) Artículo 4º.

terceros; considerando la autonomía y responsabilidad en su elaboración; el control ejercido sobre el puesto, y el grado de tipificación de las normas o métodos de actuación.

3) Naturaleza del trabajo, que analiza el grado de dificultad existente en el trabajo, debiendo considerarse: la necesidad de resolver problemas o asuntos complejos; de obtener resultados adecuados y planear métodos de actuación, y tanto las instrucciones dadas para la ejecución de las tareas, como el grado de iniciativa personal necesario para cumplimentarlas debidamente.

- Escala B:

1) Responsabilidad por mando, que valora la importancia de cada puesto de trabajo dentro de la Administración, considerando tanto el nivel de la Unidad (Servicio, Sección, Negociado), como el tipo de mando.

2) Responsabilidad por decisiones, que valora, en razón de las distintas actividades de la Administración, el alcance y la trascendencia de los actos o decisiones exigidas en el trabajo, de acuerdo con el control exigido y el grado de tipificación de las normas.

3) Naturaleza del trabajo, que analiza el grado de dificultad existente en el mismo.

- Escala C:

1) Responsabilidad por mando, que valora la importancia del puesto de trabajo dentro de la organización, teniendo en cuenta el nivel de la unidad y el de formación y número de subordinados.

2) Responsabilidad económica y por material, que valora la responsabilidad inherente al puesto, de acuerdo con su importancia y la facultad conferida de poder disponer o usar de los mismos. Para concretar la importancia de este factor debe tenerse en cuenta el control funcional ejercido por la organización: total, general y de resultados.

- Escala D:

1) Responsabilidad por mando, que valora la importancia del puesto dentro de la organización, teniendo en cuenta el nivel de formación y el número de subordinados.

2) Responsabilidad económica y por material

El mismo criterio que en la escala C.

- Escala E:

1) Responsabilidad por mando

El mismo criterio que en la escala D.

2) Esfuerzo físico, que valora éste, teniendo en cuenta la distinta intensidad y la mayor o menor frecuencia.

3) Responsabilidad económica y por material

Se aplica el mismo criterio que en la escala D. (117).

E) Plantillas orgánicas

En la Orden de la Presidencia de 30 de junio de 1964, cumplimentando lo ordenado en el texto articulado y disposiciones complementarias, se contienen las siguientes normas para la formación de las plantillas orgánicas:

1ª. Todas las unidades administrativas formarán sus proyectos de plantillas en las que se incluirán los puestos de que están compuestas, relacionados por el orden que figuren en el organigrama de sus unidades inferiores y expresando con respecto a cada puesto:

- El Cuerpo o Cuerpos a que se adscriben.
- Los concurrencios exigibles, en su caso.

(117) Artículo 5º.

- Grado o nivel que le corresponde.
- Dedicación que exija.
- Forma de provisión (118).

2ª. Los Centros directivos formarán con los datos recibidos resúmenes de las plantillas parciales, en las que figurarán:

- El número de puestos correspondientes a cada Cuerpo.
- Los puestos que exigen una dedicación inferior a la normal.
- Los que han de ser cubiertos sin las formalidades del concurso (119).

3ª. Las plantillas orgánicas que los Servicios han de proponer deben ser configuradas de acuerdo con las características de cada uno de los puestos, prescindiendo de las circunstancias particulares de la persona que lo desempeña en la actualidad (120).

4ª. Para aquellos Servicios que tengan tareas homogéneas se prepararán plantillas-tipo, a las que habrán de ajustarse los Centros directivos (121).

#### F) Organos competentes

##### a) Junta de Clasificación de Puestos de Trabajo

En cada Departamento existe dicha Junta, presidida por el Subsecretario o autoridad en quien delegue, y constituida por un vocal - de cada Centro directivo y de las grandes unidades administrativas, un representante de la Presidencia del Gobierno y otro del Ministerio de Hacienda; y los funcionarios especializados que aconsejen las peculiaridades de cada Departamento. La Secretaría de la Junta se adscribe a la Secretaría General Técnica o al Organismo que en cada caso corresponda.

---

(118) Norma 5.1 de dicha Orden.

(119) Norma 5.2 de idem.

(120) Norma 5.3 de idem.

(121) Norma 5.4 de idem.

Es de la competencia de la Junta:

- preparar el programa de descripción y clasificación;
- el examen de los datos recibidos, con el fin de revisar y - coordinar las propuestas de las diversas unidades;
- el proceder al análisis y descripción individual de los - - puestos de trabajo, cuya información sea insuficiente;
- revisar y completar las propuestas de cada Departamento;
- formular la propuesta de valoración de los puestos de trabajo correspondientes a cada escala (122).

b) Subsecretario

Le corresponde aprobar las propuestas de clasificación de los puestos (123).

c) Comisión Interministerial para la Coordinación de la Clasificación de Puestos de Trabajo

Está integrada por un representante de cada Junta de Clasificación, designado por su respectivo Presidente y radica en la Presidencia del Gobierno. Le corresponde la coordinación de la labor desarrollada por cada Junta, así como también informar las propuestas de valoración de los puestos de trabajo (124).

d) Comisión Superior de Personal

Le incumbe el informe previo a la aprobación de las plantillas orgánicas (125).

(122) Bases 3ª y 4ª del Decreto de 9 de abril de 1964, Norma 1.1 de la Orden de 30 de junio de 1964 y artículo 7º de la Orden de 29 de abril de 1967.

(123) Base 11ª del Decreto de 9 de abril de 1964.

(124) Norma 1.2 de la Orden de 30 de junio de 1964.

(125) Artículo 52 de la Ley de Funcionarios Civiles.

#### e) Presidencia del Gobierno

Le compete dictar cuantas normas sean precisas para la clasificación de los puestos de trabajo y para la formalización de las -- plantillas orgánicas, así como también el formular la propuesta de -- aprobación de éstas al Consejo de Ministros. Igualmente, le corresponde el poder introducir, a propuesta de los Ministerios interesados y previo informe de la Comisión Superior de Personal, en las plantillas orgánicas las alteraciones provisionales que obedezcan a cambios en -- la estructura orgánica, supresión de cargos o plazas y racionalización y simplificación de los servicios, dentro de los límites previamente aprobados por el Consejo de Ministros (126).

#### f) Consejo de Ministros

Le compete aprobar las plantillas orgánicas, a propuesta de -- la Presidencia del Gobierno, previo informe de la Comisión Superior -- de Personal, sobre la base de las propuestas remitidas (127).

#### G) Procedimiento de ejecución para el bienio 1970/71

Recientemente, por Decreto 247/1970, de 5 de febrero, se dictaron las bases para la elaboración y aprobación de las plantillas orgánicas de la Administración Civil del Estado correspondientes al -- bienio 1970/71, cuyas normas principales reproducimos en forma sintética a continuación, por considerarlas de un gran interés para nuestro propósito, ya que, por otra parte, complementan la exposición anterior.

##### a) Principio general

Se reconoce que la exigencia de que las plantillas orgánicas y sus modificaciones tengan que ser aprobadas por el Consejo de Ministros y publicadas en el Boletín Oficial del Estado:

1º. Permitirá una mejor distribución del personal al servicio de la Administración.

---

(126) Artículos 52 y 53 de la citada Ley.

(127) Artículo 52 de la citada Ley.

2º. Será un instrumento de contención del gasto público al conocerse con exactitud los efectivos de que pueden disponer las distintas unidades.

Si ambos fines se cumplen realmente con estas formalidades, entonces habría que admitir que el retraso actual en cumplirlas (128), - estaría plenamente justificado, por cuanto la mejor distribución del personal y la contención del gasto público son dos manifiestas exigencias de la Función Pública actual.

b) Fundamento del procedimiento que se implanta

Los numerosos y complejos trabajos realizados hasta la fecha, sobre bases de clasificación de puestos de trabajo y formación de -- plantillas orgánicas han evidenciado la dificultad de plasmar y de -- formalizar en un único instrumento la determinación de los puestos de trabajo y de su completa clasificación. Para obviar estas dificultades operacionales y dar paralelamente cumplimiento a las previsiones de -- la Ley, se ha considerado conveniente desglosar para el próximo bienio la elaboración de las plantillas orgánicas en dos fases o etapas.

En consecuencia, frente al planteamiento unitario establecido inicialmente en el ordenamiento jurídico, se fracciona ahora en dos -- etapas distintas, y se acomete la realización de la primera. Las razones alegadas son suficientemente sólidas y justifican la novedad que se implanta. Si bien creemos que además, pueden haber influido motivos de otro orden: precisamente a los que nos referíamos al examinar el epígrafe de las plantillas orgánicas.

c) Fases en que se divide

En la primera fase las plantillas orgánicas determinarán los puestos de trabajo (individual o genéricamente precisados) correspondientes a funcionarios de carrera, aunque sean desempeñados por interinos, ordenados conforme a las normas dictadas. Los criterios que se tendrán en cuenta para la elaboración de la primera fase de las -- -- --

(128) Recordemos en este sentido los plazos establecidos por la Orden de 17 de julio de 1965.



plantillas orgánicas serán:

1º. De acuerdo con la naturaleza de sus funciones, cada puesto de trabajo será atribuido para su desempeño al Cuerpo de funcionarios de carrera más idóneo. Se señalarán asimismo los puestos de trabajo - que puedan ser desempeñados indistintamente por funcionarios de diversos Cuerpos.

2º. La adscripción de los puestos a los Cuerpos de funcionarios se realizará de acuerdo con las normas dictadas con anterioridad.

La aprobación de esta primera fase de las plantillas orgánicas, se realizará conjuntamente para la totalidad de los Ministerios civiles, pudiendo aplazarse, por razones excepcionales debidamente justificadas, la aprobación referente a las plantillas de determinados Departamentos ministeriales, unidades o sectores.

En la segunda fase se realizará la ulterior clasificación de los puestos, de conformidad igualmente con lo dispuesto en las normas dictadas con anterioridad.

En los criterios reproducidos se puede observar: por una parte, que se reiteran normas que ya estaban vigentes, y cuya mención parece que no sería precisa y, por otra, que la posibilidad que se establece de aplazar excepcionalmente la aprobación de las plantillas orgánicas de determinados Departamentos ministeriales, unidades o sectores, puede ser la vía que convierta en inoperante el mandato de la elaboración de esta primera fase, ya que existe el peligro de que - sean muy numerosas las excepciones que se tengan que conceder, porque resulte debidamente justificado su aplazamiento.

#### d) Régimen excepcional

En los casos en que no se haya remitido a la Presidencia del Gobierno la documentación mencionada anteriormente, se autoriza a los Subsecretarios respectivos para que con toda urgencia eleven a la Presidencia del Gobierno las propuestas correspondientes sin someterlas en esta primera fase y con carácter excepcional, al previo conocimiento de las Juntas de Clasificación de Puestos de Trabajo.

## II) Conclusión

El sistema español, reseñado sintéticamente en los epígrafes anteriores, constituye, indudablemente, un esquema teórico completo, - en el que se tienen en cuenta absolutamente todos los requerimientos técnicos que la doctrina ha calificado como necesarios. Así, se puede comprobar que se comprenden todas las directrices que hemos expuesto anteriormente. En consecuencia, se puede sostener que el sistema articulado por la normativa española presenta un alto nivel científico y es fruto de una detenida y rigurosa elaboración que pone de relieve el alto grado de preparación técnica de los equipos de políticos y -- funcionarios que participaron en su formulación.

Este juicio, totalmente favorable, no se ve afectado ni por - el hecho del evidente retraso en la conclusión del proceso de aprobación de las plantillas orgánicas, ni por las modificaciones introducidas en el mismo; pues ambos son debidos a circunstancias ajenas a dichos equipos de políticos y funcionarios.

En definitiva, pensamos que el paso dado es trascendente y -- que sus consecuencias serán beneficiosas para la Administración Pública española, que cuenta en estos esquemas con un punto de partida para su progresivo perfeccionamiento.

### 5. Sistema de la Administración Local

#### A) Planteamiento

Al examinar la problemática de la Dirección de Personal en la Administración Pública en general, destacamos como una de las notas - características del momento presente, la simbiosis de los sistemas subjetivo y objetivo en la estructuración del personal. Igualmente, al - estudiar el régimen de la Administración Civil del Estado, pusimos de relieve cómo una de las ideas directrices de la reforma operada en ésta, era el tránsito de un sistema fundamentalmente subjetivo, a un régimen mixto, en el que se pretendía armonizar las exigencias subjetivas con las demandas objetivas. Pues bien, en la Función Pública Local se puede observar cómo existe una cierta simbiosis de ambos sistemas;

aunque ello, hay que reconocer, es fauto, no tanto de un deliberado -- propósito en tal sentido, como consecuencia de la terminología em- -- pleada; la que se califica por muchos de confusa, sin advertir que -- respondía a un manifiesto deseo de superación de los moldes tradicio- -- nales.

En principio, es evidente que el sistema implantado por la -- Ley de Régimen Local y sus disposiciones complementarias es claramen- -- te subjetiva. Ahora bien, en sus preceptos hay atisbos de objetiva- -- ción, que luego, lamentablemente, no plasmaron en la práctica. Quizá, -- no por falta de voluntad del legislador, sino por la influencia e in- -- terferencia de los intereses en juego, que impusieron interpre- -- taciones subjetivas forzadas a los planteamientos objetivos que se esboza- -- ron. Por otra parte, hay que admitir que al estar inspirado el ordena- -- miento jurídico en la citada idea subjetivista, todo el sistema se -- centra en el funcionario y no en la función pública (129), y por tanto, -- se articula sobre la base de obligaciones, deberes, responsabilidades -- y derechos de los funcionarios. De tal forma, que incluso los precep- -- tos que se refieren a plantillas, plazas, etc., siempre se contemplan -- desde la perspectiva del funcionario, que es, repetimos, en todo caso, -- el centro de regulación.

Si reconocemos por válida esta conclusión, podría servirnos -- de base para finalizar el examen de este epígrafe, afirmando que hoy -- por hoy, en las Corporaciones Locales españolas no existe un sistema -- objetivo de estructuración de su personal. Esta afirmación se podría -- sostener, y en tal caso, no sería precisa una mayor atención a este -- tema. Sin embargo, estimamos que, si bien esto es cierto, no lo es me- -- nos también el que existen algunas facetas en el ordenamiento jurídico -- de la Función Pública Local, que reclaman una especial referencia, -- pues en ellas hay, insistimos, esbozos de un posible régimen, que de- -- mandan, que como mínimo, se las mencione; por cuanto, por una parte -- fueron, como se puede comprobar, anticipaciones del régimen estatal y -- posiblemente sus precedentes concretos y, por otra, pueden servirnos, -- incluso, para articular un sistema objetivo en la actualidad. De aquí,

---

(129) Podría ser aquí plenamente de aplicación la idea del profesor -- García-Trevijano, que expusimos referente al régimen del Estatuto -- de 1918.

el que consideremos que se impone un análisis del citado ordenamiento jurídico, si bien no sea posible, por la propia finalidad de nuestro propósito, llevarlo a cabo con una atención exhaustiva.

Por último, hay que anticipar que la mencionada tendencia a la objetivación se va acentuando a medida que el rango jerárquico de las normas es menor. Así, es casi inexistente en la Ley de Régimen Local; es apreciable en el Reglamento y más acusado aún en las Instrucciones dictadas en aplicación de éste, como veremos a continuación. Destacamos este hecho, por cuanto entendemos que el mismo responde a una línea progresiva de objetivación, cada día más necesaria.

## B) Análisis del ordenamiento jurídico

### a) Ley de Régimen Local

#### a') Concepción subjetivista

Como disposiciones en las que prima la concepción subjetivista, podemos mencionar, entre otras, las siguientes:

- "Los funcionarios de Administración Local, se clasifican en los siguientes grupos... (130). No son los puestos de trabajo, sino los funcionarios los que son objeto de clasificación.

- "Cada Corporación tendrá un Secretario y un Interventor... (131). En vez de establecer que cada Corporación tendrá una Secretaría y una Intervención.

- Cuando se determinan las categorías de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales (132), en lugar de regular las categorías o -- clases de las plazas que pueden servir los citados funcionarios.

- Y, por último, cuando se refiere al ingreso en sus escalafones (133).

---

(130) Artículo 340.

(131) Artículos 343 y 346.

(132) Artículos 342, 345 y 347.

(133) Número 4 del artículo 350.

b') Tendencia objetivadora

En contraste con los anteriores preceptos, se pueden reseñar los siguientes, en los que se advierte una cierta tendencia objetivadora:

- "Ninguna plaza de funcionario de Administración Local, cuyo nombramiento en propiedad corresponda a las Corporaciones...." (134).- Se habla de plaza, puesto, no titular de ellos.

- "Los nombramientos de Secretario, Interventor y Depositario... mediante concurso entre funcionarios de la categoría a que correspondan las plazas..." (135). Igualmente el énfasis se pone en la plaza, no en su ocupante.

- "Los Secretarios, Interventores y Depositarios podrán permutar sus cargos, previo informe de las Corporaciones respectivas, con la aprobación del Director General de Administración Local, siempre que las plazas sean de la misma categoría..." (136). El elemento clave es el rango de la plaza, no la categoría de sus titulares.

- "El personal administrativo, el técnico y el de servicios especiales, será nombrado por las Corporaciones a las que hayan de -- adscribirse, mediante concurso u oposición, debiendo exigirse el título que justifica la capacidad profesional adecuada al cargo que haya de proveerse... (137). Aquí no sólo se centra la atención en el puesto, sino que, además, son las exigencias de éste las determinantes de las condiciones que deben reunir los aspirantes.

- El personal administrativo, técnico y de servicios especiales podrá permutar sus cargos, siempre que lo consientan las Corporaciones respectivas y que se trate de plazas de la misma categoría (138).

(134) Número 1 del artículo 326.

(135) Número 1 del artículo 339.

(136) Artículo 340.

(137) Número 1 del artículo 350.

(138) Número 3 del artículo 351.

También en este caso, la plaza es el factor básico.

b) Reglamento de 1952

En el Reglamento de 30 de mayo de 1952, por su propia finalidad: regular el régimen jurídico y económico de los funcionarios, se advierte que predomina la idea subjetivista tradicional; si bien, como se ha anticipado, se observa en su texto la utilización de términos más afines a la tendencia objetivadora; lo cual se ha calificado, como también se indicó, de confusionista. Para nosotros esta tendencia -como se ha adelantado- significa un intento progresista del legislador, digno de encomio; si bien sea de lamentar que no se llevase a sus últimas consecuencias, rompiendo con el sistema tradicional.

a') Concepción subjetivista

Como preceptos acusadamente subjetivistas, y que han sido calificados por la doctrina como confusionistas, por responder a esta idea y manifestarse, no obstante, con expresiones un tanto objetivadoras; podemos mencionar, entre otros, los siguientes:

- Serán funcionarios de Administración Local los que... figuren en las correspondientes plantillas y... (139). Se continúa con la idea tradicional de referir las plantillas a los funcionarios, no a los puestos de trabajo.

- Toda Corporación estará obligada a formar la plantilla de su personal (140). Se reitera la misma idea.

- Los grupos, clases y nomenclatura de funcionarios se ajustarán a lo previsto en los artículos 320 y 321 de la Ley, y la dotación de cada empleo o cargo... (141). En este precepto hay una primera referencia subjetivista y una segunda objetivadora. Aquélla al ser los funcionarios los sujetos de la clasificación; ésta al ligar la dotación con el empleo o cargo, y no con su titular.

---

(139) Artículo 1º.

(140) Artículo 9º.

(141) Número 3 del artículo 10º.

#### b') Tendencia objetivadora

Como disposiciones en las que se advierte una manifiesta tendencia objetivadora, se pueden citar, entre otras, las siguientes:

- La persistencia durante dos años en el pago a determinados temporeros o eventuales implicará la presunción de que existe necesidad de personal permanente y la Corporación estará obligada a crear - las correspondientes plazas de plantilla' (142). Aquí es terminante:- las plantillas están formadas por plazas.

- Las plantillas comprenderán todos los empleos o cargos retribuidos de carácter permanente... (143). Se insiste en la idea objetivadora.

- No obstante, podrá formarse una plantilla complementaria - de cargos de mando o de mayor responsabilidad en los distintos servicios a cubrir con funcionarios de la plantilla general (144). Se continúa la concepción objetivadora.

- En la plantilla complementaria sólo se consignará la remuneración adicional que el funcionario haya de percibir por razón del cargo mientras lo desempeña (145). Se da un paso más en esta dirección.

- Toda plaza de funcionario de plantilla tendrá dotación - - anual fija en Presupuesto ordinario en concepto de sueldo... El -- sueldo señalado a cada plaza tendrá la consideración de sueldo base... El sueldo asignado a la plaza de Secretario será siempre superior al de cualquier otro cargo de la Entidad... (146). En estos tres preceptos se configura aún más la idea objetivadora, al centrar la atención al fijar el sueldo, no en el funcionario, sino en la plaza.

---

(142) Número 3 del artículo 6º.

(143) Número 1 del artículo 10º.

(144) Número 2 del artículo 11º.

(145) Número 3 del artículo 11º.

(146) Números 1, 2 y 4 del artículo 80.

- Las clasificaciones de plazas de los funcionarios de los -- Cuerpos Nacionales (147), y de los funcionarios técnico-administrativos (148); técnicos (149) y de puestos de servicios especiales" (150). Nuevamente la idea objetivadora es la que domina, al ser las plazas, - no los funcionarios los que se clasifican.

- "La adaptación de las actuales categorías de funcionarios a las que se establecen en este Reglamento se efectuará atendiendo a la verdadera naturaleza de la plaza, funciones desempeñadas, título exigido para el ingreso y demás circunstancias efectivas y no al nombre que se haya otorgado al cargo..." (151). En este precepto parece como si el legislador hubiese querido llevar a sus últimas consecuencias - la idea objetivadora, pues los términos en que está redactado son manifestación implícita de tal propósito, que como se ha reiterado, que dó lamentablemente, en un mero intento.

c) Instrucciones dictadas en aplicación de dicho Reglamento

a') Instrucción de 19 de julio de 1953

En esta Instrucción, y en concreto en el precepto que a continuación reseñamos, se contiene un esbozo del puesto de trabajo de la plantilla orgánica, que sería después desarrollado ampliamente en la legislación de funcionarios civiles, que ya hemos expuesto. Así, se dispone: "Sólo deben admitirse funcionarios en propiedad y obreros en plantilla para aquellos cometidos que reúnan estas tres características:

- Ser privativos de la Entidad Local en la más estricta acepción de actividad pública y debe ser realizada directamente.

- Ser permanentes en su duración, y

(147) Artículos 133, 134, 151, 152, 157, 158 y 160.

(148) Artículo 137.

(149) Artículo 140.

(150) Orden de 20 de enero de 1953.

(151) Disposición Transitoria 13ª.



- Tener volumen suficiente para absorber la actividad primordial normal de una persona o del número de personas que se considere necesario .

Y para matizar aún más la idea, se añade: Por tanto, no deben utilizarse funcionarios en propiedad ni obreros de plantilla en ninguno de los siguientes supuestos:

- Si la actividad no es permanente. En este supuesto sólo deben admitirse temporeros y eventuales por el tiempo de duración del trabajo extraordinario.

- Si la actividad no tiene volumen para absorber la dedicación primordial de una persona. En tal supuesto, debe ajustarse la prestación de los servicios mediante convenios. Ejemplo de esta actividad-- que carece de entidad suficiente para crear un cargo de plantilla, suelen ser...

- Si la actividad, aun reuniendo los tres caracteres de típicamente pública, permanente y primordial (aunque este último carácter fallará casi siempre) no puede ser remunerada a través de un cargo de plantilla... (151).

b') Instrucción de 7 de julio de 1951

En esta Instrucción, en cambio, encontramos las líneas maestras de la configuración de la plantilla orgánica y de los propósitos racionalizadores que deben inspirar su formación. En especial, merecen destacarse estos preceptos:

1º. Se relacionarán las plazas por grupo, especialidades o Cuerpos, y dentro de cada una por orden descendente de mayor a menor importancia, consignando el nombre literal que efectivamente tuviesen, e indicando el sueldo anual con que estuviesen dotadas (153).

2º. La plantilla ideal ajustada al nuevo esquema orgánico debe

(151) Número 6.

(153) Número 11.

comprender únicamente aquellas plazas necesarias para atender los cometidos típicamente públicos, permanentes y susceptibles de absorber la actividad primordial de un individuo" (154).

3º. "La plantilla se dividirá en cuatro grupos: administrativos, técnicos, funcionarios de servicios especiales y subalternos..." (155).

4º. "El número de plazas dentro de cada plantilla debe ser -- proporcionado" (156).

5º. En conjunto, la política administrativa en esta materia ha de entender, como lo exige el espíritu del nuevo Reglamento (artículo 89), a una creciente reducción de plantillas: que al servicio de las entidades locales exista menos personal y que éste se halle mejor pagado" (157).

c') Instrucción de 16 de julio de 1952

Finalmente, en esta Instrucción al dictar las directrices delimitadoras del sueldo, se formula de forma explícita la idea objetivadora, fundamentalmente en los dos preceptos siguientes, que son más expositivos que dispositivos:

1º. "Sueldo base es la dotación anual asignada en presupuesto a toda plaza de plantilla. La tendencia del Reglamento en esta materia ha sido la de objetivar el sueldo. Es decir, se ha procurado marcar la evolución del concepto de plaza hacia el de cargo o destino, -- desconectándolo en lo posible, de su ocasional coincidencia con el -- empleo o categoría personal del funcionario. Tal objetivación no es -- nueva: ya venía existiendo en los Cuerpos Nacionales de Administración Local y logra acomodar correctamente la remuneración a la importancia efectiva de las funciones desempeñadas" (158).

---

(154) Número 16.

(155) Número 17.

(156) Número 19.

(157) Número 33.

(158) Número 4.

2º. Se retribuirá, pues, el ejercicio de un cargo determinado, no el ostentar un empleo o categoría, muchas veces puramente nominal. Donde más claro se ve el sentido de esta evolución es en el grupo de Administrativos, que era el más afectado por el sistema subjetivo anterior. Ahora estos funcionarios (artículos 321 de la Ley y 232 del Reglamento) serán de dos clases o categorías personales: Técnico-administrativos y Auxiliares. Y, por ejemplo, el Técnico-Administrativo, como tal, no tendrá sueldo; devengará el que corresponda a la plaza que desempeñe en cada momento (plaza de Oficial, Jefatura de un Negociado, etc.) (159).

d) Ley 108/1963 de 20 de julio

Las dos innovaciones principales introducidas, en orden al -- examen que estamos efectuando, fueron, por una parte, mencionar por -- primera vez el puesto de trabajo y, por otra, el implantar un régimen de clasificación retributiva por grados.

En cuanto a la mención del puesto de trabajo (160), la interpretación posterior que se le dio no fue correcta. En efecto, en -- todos los preceptos citados se contraponen cargo o puesto, lo que parece que quería significar la distinción entre puesto de mando (cargo) y los restantes puestos (puestos de trabajo). Sin embargo, la interpretación que se dio fue el aplicar la denominación de puesto de trabajo a aquellos puestos sometidos a la legislación laboral.

Respecto a la segunda innovación: clasificación retributiva, -- sus características fueron:

1ª. Se refería a funcionarios, no a puestos. Era, por tanto, -- eminentemente subjetiva.

2ª. Los criterios diferenciadores fueron extrínsecos al propio puesto: titulación de sus ocupantes, cuerpos o grupos de funcionarios e índice de población.

---

(159) Número 5.

(160) Artículos 1ª, 3ª y 17ª.

En definitiva, la objetivación fue muy relativa; si bien hay que destacar que con todas sus imperfecciones técnicas, la clasificación introducida y que se ha ratificado recientemente, podría haber sido la base para una sistematización más completa.

e) Circular de la Dirección General de Administración Local de 4 de febrero de 1970.

En la Regla 18ª de esta Circular, dictada para la aplicación del Decreto 3215/1969, sobre retribuciones de los funcionarios locales, se dispone... que las Corporaciones Locales procurarán conceder a los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo merecedores de consideración especial, gratificaciones complementarias del destino...

En esta Regla se aclara suficientemente la idea del puesto de trabajo, pues se refiere a funcionarios, no a personal laboral. En efecto, se centra en ellos la atención, al ser precisamente el puesto el merecedor a una consideración especial, la que debe dar lugar a una gratificación. Gratificación que se califica como complementaria del destino. Creemos que en esta disposición podría estar el origen y la base para una clasificación de puestos de trabajo en las Corporaciones Locales, por cuanto para poder determinar cuáles son merecedores de una consideración especial será preciso que previamente se lleve a cabo un análisis y una descripción de los puestos de trabajo.

Por otra parte, estimamos también que la política de apertura en cuanto al régimen de gratificaciones, iniciada por la citada Circular, debería suscitar en las Corporaciones Locales la aplicación de la clasificación de puestos de trabajo como único medio de conseguir una sistematización objetiva de aquéllas, pues en otro caso se corre el riesgo o de una concesión discrecional, que puede provocar reacciones de signo negativo en el personal o de implantar un régimen igualitario, que si bien supondría un aumento en la retribución de los funcionarios, destruiría por completo el propósito del legislador de distinguir a aquellos funcionarios merecedores de una consideración especial.

Finalmente, consideramos también que la aplicación de la clasificación de puestos no requiere que se dicte una disposición expresa

que la ordene y regule. Creemos que en la normativa vigente hay base legal en la que se puede apoyar. Veamos, por tanto, cómo se puede llevar a cabo.

## 6. Misión del Secretario

En las funciones asignadas al Secretario en su condición de Jefe de todas las dependencias y servicios generales, no figura ninguna, como tuvimos ocasión de exponer en el Capítulo anterior, referente a la clasificación de puestos de trabajo. Tal omisión es comprensible si se tiene en cuenta que en el momento de aprobación del Reglamento, todavía en nuestro país en la esfera pública no existía una clara preocupación por estas cuestiones.

Ahora bien, si no existe un precepto expreso referente a esta técnica, sí hay uno en el que se puede fundar su aplicación. Nos referimos al número 1º del artículo 144, cuando reconoce al secretario la facultad de dictar las disposiciones de régimen interior precisas para el mejor funcionamiento de todos los servicios... En efecto, estimamos que en virtud de esta norma, el secretario puede establecer un sistema de clasificación de puestos de trabajo que conduzca a la implantación de un sistema objetivo de calificaciones complementarias por destino. Sistema, que como es natural, precisaría la aprobación de los Organos Superiores Corporativos. Para llegar a esta clasificación, que sería fundamentalmente vertical, lo único que se requeriría sería:

1º. Análisis y descripción de los puestos de trabajo, de acuerdo con las ideas anteriormente expuestas.

2º. Clasificación por niveles, aplicando las directrices de la Administración Civil del Estado.

3º. Fijación objetiva de grados retributivos conforme a tal clasificación.

Especial interés puede tener la clasificación de puestos en dos áreas distintas, por una parte para el grupo de funcionarios de

servicios especiales, en los que se impone una ordenación jerárquica de puestos basada exclusivamente en las funciones a desarrollar y sus requerimientos; y, por otra, en la del personal laboral, cada día más numeroso. La sistematización de éste puede ser más fácil si se acude a las definiciones y descripciones de trabajo contenidas en las Reglamentaciones Laborales, cuyos conceptos son de plena aplicación y pueden ser de gran utilidad.

En conclusión, estimamos que el gran papel que el Secretario puede jugar en este campo:

1º. Tiene una doble base legal: el Número 1 del artículo 144 del Reglamento de 1952 y la Regla 18ª de la Circular mencionada.

2º. Tiene un objetivo: estructurar el personal de acuerdo --- con criterios técnicos y objetivos, y

3º. Puede conducir a un resultado satisfactorio: implantar un régimen retributivo conforme a los merecimientos de cada uno.

1. Planteamiento

La importancia de la selección como función de la Dirección de Personal y como técnica de la misma, se comprende en cuanto se piensa que es, precisamente, a través de ella cómo se elige y se incorpora el personal a la respectiva Entidad. En este sentido, F.Nigro afirma que "el que la Administración sea eficiente y sepa despertar el respeto de la comunidad, depende de la calidad del personal que se leccione. No hay mejor camino para hacer saltar el mito de que sólo las medianías acuden a la Función Pública, que el de emplear a las mejores personas disponibles" (1).

Por su parte, Louis A. Allen advierte que "el éxito de una empresa en el futuro depende en gran parte de la capacidad de sus integrantes. Cada vez que un director escoge a una persona como nuevo empleado o para un ascenso, compromete una parte de su futuro y de su propia reputación. Si la persona seleccionada es competente y enérgica, con su talento podrá contribuir al progreso del grupo, creando nuevas oportunidades para éste y para sí mismo. Por el contrario, si no le interesa el trabajo no hará ningún esfuerzo para cultivar su capacidad y se convertirá en un obstáculo para los que trabajan con o para él" (2).

La trascendencia de la selección dentro de la Dirección de Personal, se advierte también si se consideran cuáles son las consecuencias de una selección deficiente, las que, en opinión de R.Riccardi, se pueden dividir en dos grupos:

a) Humano y social, que incluye las que afectan al individuo y al grupo, entre las que destaca:

- Descontento y desinterés
- Pérdida de talento, potencia y frustración

---

(1) "Administración de Personal". Madrid, 1966, pág. 243.

(2) "La Función Directiva como profesión", Madrid, 1966, pág. 275-6.

- Falta de lealtad y de compenetración por parte del empleado.
- Dificultades en la acción de los mandos, rebeldía e in-comunicación.
- Rotación y tensión dentro del grupo.

b) Económico y organizativo, que incluye los diversos efectos de este carácter, entre los que menciona:

- Reducción del rendimiento y aumento de los costes.
- Despilfarro de materiales y empleo inadecuado de las instalaciones.
- Aumento de errores y baja calidad.
- Cortacircuitos en las comunicaciones.
- Problemas de coordinación (3).

Es evidente que todos y cada uno de estos efectos tienen una manifiesta repercusión en el funcionamiento de cualquier Entidad, por cuanto afectan indudablemente no sólo al personal, sino también y sobre todo, a los resultados de su actuación. En consecuencia, hay que reconocer que es indispensable el atender debidamente a los requerimientos de la selección, por cuanto ésta condiciona en forma esencial de entrada a toda la política de personal.

Por último, y desde otro punto de vista, coincidente con el que expusimos al tratar de la caracterización de la Función Pública tradicional, Juan Alfaro Alfaro afirma que "el formalismo y el rigor en los procedimientos selectivos había puesto toda su preocupación en respetar las garantías de los ciudadanos, pero muchas veces llega al extremo de olvidar el fin primero de la actividad selectiva, que es proporcionar a la Administración buenos servidores, debidamente capacitados y preparados. El progreso de las investigaciones de la Psicología Aplicada, el desarrollo del movimiento de organización científica y las circunstancias sociales, surgidas al amparo del desarrollo económico, comportan en los últimos años un nuevo planteamiento del problema de la selección para el ingreso en el servicio del Estado. Por un lado, la escasez de mano de obra eleva el nivel de los salarios

---

(3) "Selección y admisión de personal", Madrid, 1966, pág. 10-11.



y exige mayor productividad de cada hora-hombre para no aumentar excesivamente los costes de personal, y la complejidad creciente de los procesos administrativos y el uso de medios cada día más costosos -- exigen un personal mejor capacitado; estas razones hacen que la selección merezca especial atención para que proporcione a la Administración personas con aptitud y con formación adecuada. Mas, por otra parte, la mano de obra escasea, los candidatos disminuyen y ya no se trata de eliminar, sino de atraer, no se trata de descubrir los conocimientos a través de una serie de pruebas incómodas que exigen a los candidatos una preparación de años, sino que, para allanar obstáculos, es preciso descubrir los candidatos que reúnen los requisitos exigidos con el método lo menos molesto y menos costoso. Ambas circunstancias, la mayor dulcificación de las pruebas y al mismo tiempo una mayor seguridad en la selección, imponen la exigencia de tecnificación de la selección actualmente generalizada en todos los países" (4).

Creemos que en la tesis expuesta, se caracteriza adecuadamente la problemática de la selección en los momentos presentes y, sobre todo, se destaca no sólo su gran trascendencia práctica, sino que -- además, se pone de relieve cómo sus exigencias han variado considerablemente de contenido con el transcurso del tiempo, con lo cual resulta que aferrarse a métodos propios de una época superada por completo, es uno de los más graves errores en los que puede caer la política de personal. Y hay que reconocer, lamentablemente, que en este error se incide con harta frecuencia, si bien se pretende ocultar tal fallo -- con justificaciones, cuya aceptación es muy discutible y dudosa.

## 2. Concepto

El Profesor Forteza la define diciendo que "es un medio con -- que cuentan las empresas para conseguir que las personas que van a -- ocupar los distintos puestos de trabajo sean lo más adecuadas para -- llevar a cabo los cometidos de éstos. La selección negativamente considerada, supone la eliminación de aquellos individuos cuya personalidad y conocimientos no encajen con los requisitos que los trabajos -- exigen, o con las normas o directrices generales de la empresa, y --

---

(4) "La Selección de los Funcionarios Públicos", "D.A." nº 66-67.

positivamente considerada, es el proceso por el cual encontramos, entre un grupo de candidatos a aquellas personas que van a resultar más apropiadas para desempeñar los trabajos que se realizan o que se van a realizar" (5). Esta definición presenta el manifiesto interés de -- distinguir los dos aspectos esenciales de la selección, que no siempre son tenidos en cuenta, ni por la doctrina ni menos por la legislación: eliminación y elección. En efecto, lo frecuente es más el prestar atención a la eliminación de candidatos, que la elección de los más idóneos; y así se puede observar que los procedimientos implantados en el campo público van más dirigidos al fin eliminatorio que al electivo; quizá, como reiteradamente hemos puesto de manifiesto, debido a la preocupación por la garantía formal. En este sentido, la clásica oposición española concebida como prueba competitiva, persigue -- más la eliminación de los aspirantes, que la elección de los más capaces, aunque de ordinario, éstos sean los supervivientes.

Las Naciones Unidas, por su parte, han declarado que "las técnicas de reclutamiento y selección tienen esencialmente un doble carácter: en primer lugar, una persona que desea ingresar en el servicio público, ya sea en el campo de la administración general o bien -- como especialista en un servicio científico o profesional, debe demostrar mediante exámenes objetivos e imparciales que reúne los requisitos necesarios; y en segundo lugar, si hay oposición o competencia, -- dicha persona debe obtener una calificación bastante elevada en orden de méritos entre los candidatos que se presenten a las pruebas. En la fase de reclutamiento es donde se advierte con absoluta claridad que la calidad de las personas que ingresan en el servicio público depende directamente del nivel general de las oportunidades educativas que el país ofrezca" (6). De esta formulación merecen destacarse tres -- ideas clave: dos referentes a la selección y una tercera de un carácter más general, pero de un indudable interés. Estas ideas son:

1ª. Que en la selección los aspirantes han de demostrar su -- aptitud, con lo cual las pruebas o exámenes que se articulen han de -- permitir valorar aquélla.

---

(5) "Selección de Personal", publicado en "Cómo funcionan los Servicios de Personal en las empresas españolas". A.P.D. Madrid, 1961.

(6) "Manual de Administración Pública", N. York, 1962, pág. 56.

2ª. Que se ha de poder apreciar debidamente cuál o cuáles de los aspirantes reúnen en mayor grado las condiciones exigidas.

3ª. La estrecha vinculación existente entre las posibilidades reales de selección y los resultados del régimen educativo del país.-- Es decir, que éstos condicionan en gran medida a aquélla, pues sólo -- cuando se logra un nivel educativo alto es factible una selección satisfactoria.

Un concepto de la selección, acorde con las exigencias actuales, nos lo brinda Rodríguez Sahagún, cuando afirma que "tiene por -- objeto proporcionar el hombre adecuado a cada puesto y su base lo constituyen, por una parte, las diferencias individuales, ya que todos -- los hombres son distintos en condiciones físicas, aptitudes, conocimientos, etc., y por otra, las diferencias de trabajos, cada uno de -- los cuales exige determinados requisitos o cualidades. La selección, -- por tanto, comprende el examen o juicio sobre las aptitudes físicas -- (salud, fuerza, resistencia a la fatiga, etc.), mentales (inteligencia, memoria, comprensión, razonamiento, etc.), caracteriológicas (temperamento, vocación) y profesionales (conocimientos o experiencia). Cada una de estas aptitudes o cualidades, se juzga a través de las diferentes pruebas o exámenes más adecuados (reconocimiento médico, pruebas psicotécnicas, entrevistas, exámenes de conocimientos, etc.)" (7).

Decíamos que esta formulación respondía plenamente a la concepción moderna, por cuanto en ella, en primer lugar, se parte de la consideración de los dos aspectos a tener en cuenta al articular un -- método selectivo: las exigencias del puesto o función y las condiciones precisas para atenderlas debidamente; en segundo lugar, se diferencian las distintas facetas a analizar en los candidatos y, en último término, se indican los diversos cauces para valorar cada una de -- dichas facetas; con lo cual, en definitiva, se configura la selección de forma integral.

En conclusión, podemos afirmar, que la selección como técnica de la Dirección de Personal, es el procedimiento mediante el cual se trata de elegir al candidato más idóneo para el puesto o función a --

---

(7) "La Dirección de Personal", Bilbao, 1969, pág. 23.

cubrir, teniendo en cuenta las exigencias de éstos y las cualidades valorables de los aspirantes. La selección, en definitiva, persigue - elegir al más idóneo para el cometido a desempeñar, lo que significa, por una parte, que en cada caso habrá que tener en cuenta las condiciones de los aspirantes y, por otra, las exigencias de las tareas a desempeñar. Es decir, cuantos más sean aquéllos y más preparados estén, más fácil resultará la elección; y a la inversa, cuantos menos sean o tengan una preparación deficiente, más difícil resultará.

Por otro lado, y este es un fallo en el que suele caer más la Administración que la empresa, hay que procurar elegir el más idóneo para las funciones a desarrollar, lo que no siempre entraña el que -- sea el mejor en valores absolutos, sino que debe serlo en valores relativos, ya que en otro caso, la selección puede resultar deficiente al no lograr después el ajuste entre hombre y trabajo. A este respecto, C. Blanco Cohen afirma que "la selección no debe ser el escogido de super-valores, pero sí la eliminación de todos los ineptos. Si esto se olvida, la selección tiende a un "desnate" de la población, favoreciendo a los mejores dotados, sobre todo en los períodos de recesión. Esto representa el peligro de volver inoperante todo el "escogido", cualquiera que sea éste. En efecto, cada profesión, cada empleo, presenta una cierta jerarquía de escalones a ascender. Si la selección se ejerciese en el sentido de escoger los bien dotados, todos -- los sujetos admitidos en principio deberán, por definición, poder ascender a los escalones más elevados; pero económica y socialmente esto no es posible. El reparto de los puestos de desigual valor social y económico entre los individuos de igual valor sociológico, sería de nuevo regido por factores no racionales o por puro azar al llegar a los escalones más elevados. La selección comprendida así, podría aceptar casos de flagrante injusticia; mientras que si se procede únicamente a la eliminación de los ineptos para un empleo determinado, este método deja visto el largo caudal de actividades y profesiones, posibilidades muy extensas de utilización de todos los individuos, pudiendo llegar a incorporar a la población activa, aun los muy medio--cremente dotados" (8).

---

(8) "Cómo seleccionar nuestro personal". Madrid, 1968, pág. 21-22.

### 3. Objetivos

En términos generales ya han sido enunciados los objetivos -- que con esta técnica se pretenden. No obstante, se pueden matizar -- afirmando que con ella se persigue:

#### 1º. En cuanto a la entidad o Corporación:

- elegir aquellos aspirantes que pueden desempeñar como -- trabajadores, como empleados o como funcionarios, de forma más efi- -- ciente, los cometidos que se les va a asignar;

- incorporarlos con carácter permanente a sus plantillas. Este segundo objetivo no se alcanza, cuando efectuada una elección en principio adecuada, el designado o no se incorpora al trabajo, o lo -- abandona inmediatamente. Supuestos que se dan con gran frecuencia en el campo público: tanto cuando el nombrado, por estar prestando ya -- servicio en otro puesto de la Administración, pide que se le declare en la situación administrativa procedente, sin llegar a tomar pose- -- sión; como cuando una vez tomada posesión, se está el tiempo indispen- sable en el servicio para poder pasar a otra situación administrativa. En ambos casos y desde la perspectiva práctica, la selección es inefi- -- caz, pues no se logra incorporar al trabajo, con carácter permanente, -- al candidato elegido, con lo cual los costes de dicha selección fue- -- ron estériles, lo que constituye un manifiesto despilfarro.

2º. En cuanto al aspirante: ofrecerle un trabajo que le resul- te satisfactorio en base a sus condiciones, aspiraciones y aficiones. La dificultad para alcanzar este objetivo estriba en atender debida- -- mente las aspiraciones y las aficiones, por cuanto las condiciones, si la prueba selectiva se estructura convenientemente, pueden ser apre- -- ciadas y tenidas en cuenta. En cambio, de ordinario, se prescinde por completo de considerar aquellas otras, ignorando que condicionan en -- gran parte la conducta del sujeto. En efecto, su permanencia, su entu- siasmo y su entrega al trabajo serán en gran medida la resultante de la concordancia o no entre las posibilidades que le brinde las tareas que desarrolle y las perspectivas del futuro que el puesto tenga, con sus aspiraciones y aficiones. "Ciertamente -- advierte F. Chapuis- para muchos el ser humano es un factor de producción y de rendimiento. Mas

no es posible, hoy en día, considerarlo exclusivamente como tal factor: si resulta conveniente integrar cada sujeto en la comunidad de trabajo para el mayor provecho de la misma, importa asimismo tratarlo como una "personalidad" a la que debe confiarse una actividad que le satisfaga y le permita, al menos en una cierta medida, expanderse profesional y humanamente. No existe oposición fundamental entre el punto de vista de la empresa y el del personal, antes al contrario: los colaboradores eficientes se hallan, por lo general, contentos con su trabajo y las personas satisfechas dan de ordinario un óptimo rendimiento" (9).

3º. En cuanto a ambos: debe pretender alcanzar una integración y compenetración con los propósitos y fines perseguidos por la respectiva Entidad. En el grado que tal fin se consiga, se podrá afirmar el éxito o no de la elección llevada a cabo. A este respecto, -- M. Ducceschi pone de relieve que "el fin principal de las técnicas de selección es reducir el riesgo (no suprimirlo, ya que esto no es humanamente posible) de una asignación equivocada de los trabajos. Un individuo que debe realizar un trabajo por el que no siente ninguna inclinación, es un individuo descontento, y este descontento se refleja en su modo de obrar. Cometerá más errores, empleará más tiempo, tendrá necesidad de mayor adiestramiento que el dependiente que está capacitado para ese determinado trabajo" (10).

#### 4. Requisitos

Si la técnica de la selección pretende alcanzar los objetivos enunciados, se suele considerar que su aplicación en cada caso concreto, ha de responder a las siguientes exigencias:

1ª. Ha de basarse en un previo análisis del puesto de trabajo o de las funciones a desempeñar, para conocer las exigencias de las tareas a desarrollar. Requiere, por tanto, como presupuesto fundamental, la clasificación de los puestos de trabajo. Sin esta clasifica--

---

(9) "Guía práctica del Jefe", Barcelona, 1968, pág. 69.

(10) "Técnicas modernas de Dirección de Personal", Madrid, 1967, página 85.

ción y como consecuencia de ellas sin un conocimiento del trabajo a desarrollar, difícilmente se podrá determinar el contenido de la selección (11). A este respecto, F. Nigro considera que "el primer paso (en los elementos esenciales de un buen sistema de selección) es descomponer el puesto de trabajo e identificar con precisión las tareas y las exigencias humanas precisas para lograr el grado necesario de eficacia en cada cometido de trabajo. La descripción de la clase o puesto genérico a que corresponda el puesto concreto será de alguna utilidad a este respecto y, generalmente, es un primer punto de referencia, pero siempre es precisa más información" (12).

En términos similares se expresa Ernst Korff cuando manifiesta que "toda selección apunta hacia la determinación de la aptitud de un solicitante para un puesto dado. Si hablamos de la aptitud en este particular, entonces desde un principio deberíamos determinar, muy exactamente, esta aptitud. Esto se hace mejor mediante las descripciones de los puestos de trabajo, de las cuales se entresacan las exigencias que los trabajos requieren a quienes han de ejecutarlos. Las exigencias de los puestos de trabajo pueden ser de naturaleza técnico-práctica, técnico-profesional, técnico-directiva y técnico-conductiva" (13).

En definitiva, el planeamiento de la selección ha de tomar como punto de partida la clasificación de puestos y como consecuencia, la estructuración de plantillas.

2ª. Han de determinarse los conocimientos, aptitudes y experiencia que demanda la realización del trabajo que se va a desempeñar. En opinión de Forteza, fundamentalmente comprenderán, por una

---

(11) La descripción del puesto de trabajo -advierte Ismael Olea- deberá dar lugar a una deducción clara y discriminada de:

- conocimientos teóricos y prácticos que requiere el puesto;
- aptitudes necesarias en el candidato a cubrir el puesto, y
- actitudes necesarias ("La Formación y Selección del Personal", Bilbao, 1969, pág. 122).

(12) Obra citada, pág. 247.

(13) "El Directivo en la empresa", Barcelona, 1969, pág. 57.

parte, aptitudes básicas (fisiológicas y sensoriales, psicomotrices - y mentales); por otra, los rasgos prominentes de carácter, temperamento y personalidad (incluyendo en algunos casos los intereses y actitudes), y por otra, conocimientos necesarios (teóricos y prácticos)(14).

En cuanto a las cualidades humanas hay que tener en cuenta -- que, como pone de relieve D. Yoder, "son difíciles de describir, clasificar e identificar. Este hecho elemental hace que el proceso selectivo sea un proceso difícil. Los individuos exhiben un amplio sector y un variable grado de habilidades físicas y mentales. Hay las características físicas más sobresalientes: edad, estatura, peso, sexo, -- fuerza y apariencia. Existen características mentales bien reconocidas: inteligencia, intereses, capacidades especiales, aptitudes y estabilidad o disposición emocional. Hay también un amplio campo de cualidades culturales, tales como educación, tradiciones de familia, -- habilidades especiales, conocimiento de la rama. Existe ya un tanto -- indefinida pero muy importante combinación de todos esos tipos de características --el carácter-- que muchas veces se ha definido como la -- estructura organizada del hábito individual que define sus actitudes y su comportamiento con respecto a la honradez, la integridad y la -- confiabilidad. Finalmente, tenemos la combinación de características culturales, físicas, mentales y emocionales, que generalmente se describe como la "personalidad". La personalidad es la suma y la organización de todas las características del individuo. Todos los rasgos personales están sujetos a numerosas combinaciones, cada una de las cuales puede ser significativa al contratar empleados superiores y de categoría. Es tarea de la selección el considerar todas esas características del solicitante individual y anotar, observar y, a ser posible, medir, los rasgos que tienen significación particular para los trabajos que deben dotarse. Bajo las circunstancias, no es sorprendente -- que la función selectiva en el empleo sea una de las más interesantes, y también una de las más difíciles obligaciones de la dirección y la gerencia modernos" (15).

A este respecto, la Asociación Americana de la Dirección(A.M.A.)

---

(14) Artículo citado

(15) "Manejo de Personal y Relaciones Industriales", México, 1960, página 251.



en una formulación publicada ya hace bastantes años, consideraba que las quince aptitudes del personal administrativo, eran las siguientes:

- (- Exactitud en el trabajo
- (- Rapidez en el mismo
- (- Planeamiento anticipado del trabajo
- a) Técnicas ..... (- Pulcritud y orden en los resultados
- (- Conocimiento de los sistemas generales de oficina
- (- Capacidad para aprender nuevos sistemas
- (- Buena presentación personal
- (- Uso de lenguaje apropiado
- b) Sociales ..... (- Discreción
- (- Cooperación con los demás funcionarios
- (- Aceptación de sugerencias o críticas
- (- Puntualidad en el trabajo
- (- Realizar la tarea antes de los tiempos límites
- c) Personales .... (- Iniciativa propia
- (- Conciencia de la propia responsabilidad

Profundizando en este campo, Juan Alfaro y Alfaro, considera tres grupos diferentes de funcionarios administrativos, en los que -- las condiciones que han de reunir son distintas:

a) Altos dirigentes, en los que dejando aparte los requisitos -- de formación técnica que pueda exigir su puesto de trabajo, han de -- reunir las siguientes condiciones:

a') Físicas: el vigor físico tiene una gran importancia para el dirigente que se ve sometido a una actividad intensa. Sus condiciones físicas debe permitirle desarrollar una gran actividad y actuar -- con energía.

b') Intelectuales: que son esenciales para los jefes de superiores niveles. Entre ellas se puede distinguir:

- Las facultades intelectuales: inteligencia, agilidad --

mental, facilidad de expresión oral y escrita, iniciativa y originalidad, capacidad de razonamiento o de juicio, memoria, flexibilidad y mentalidad de organizador.

- La formación: cultural general, profunda formación política, económica, social, administrativa, etc.

- La experiencia: en la materia propia de la Administración Pública.

c') Morales, entre las que se pueden mencionar:

- Gran confianza en sí mismo
- Equilibrio emocional
- Ambición y deseo de ascender
- Respeto a las normas morales
- Amor al trabajo y a la responsabilidad
- Valor para adoptar decisiones difíciles
- Sentido del deber
- Capacidad de identificación con los fines de la organización y de abstracción de los intereses personales.

d') Sociales: las circunstancias sociales en que el dirigente vive tienen gran influencia en el éxito de su labor:

- La buena situación económico-social del dirigente
- El éxito de su vida familiar
- La popularidad, etc.

Por otra parte, la relación jefe-subordinado, ofrece en este nivel ciertas características que condicionan en cierta medida la personalidad adecuada del jefe. Los subordinados directivos son de un nivel social e intelectual bastante elevado, y ello exige en el dirigente:

- Un gran prestigio
- Habilidad para encontrar los estímulos adecuados
- Habilidad para dar órdenes en el tono y en la forma que más conviene a la mentalidad y a la formación de este -

tipo de subordinados, etc.

b) Jefes intermedios, las cualidades que deben reunir, siguiendo a F. Baumgarten, son:

a') Administrativas, que comprenden la capacidad para tomar decisiones, para dar instrucciones claras, instruir a los nuevos empleados, preocupación para mejorar los métodos de trabajo, elaborar planes de trabajo bien detallados, formación adecuada, etc.

b') De personalidad: ejemplaridad, espíritu de justicia, de bondad y de benevolencia, dignidad y capacidad para hacerse respetar y querer por los subordinados, etc.

c') De relaciones humanas: las condiciones de este tipo tienden a conseguir la mayor integración en el grupo de trabajo y la mayor adhesión de los subordinados a los fines de la organización. Para alcanzar este objetivo el jefe debe:

- Tener gran estabilidad de humor
- Procurar un trato amable con los subordinados
- Respetar la dignidad de éstos y sus circunstancias particulares
- Tener una gran elasticidad mental
- Preocuparse de los problemas personales de sus colaboradores
- Tratarlos con espíritu de equidad y justicia
- No familiarizarse demasiado en el trato
- Capacidad de persuasión
- Cierta ambición de mando

c) Funcionarios, en los que diferencia según las tareas que deban desarrollar:

- Funciones administrativas: rapidez y exactitud en el trabajo, espíritu de colaboración, disposición para adaptarse a la rutina.

- Funciones de secretaría: predisposición a identificarse

con el jefe y con la organización, subordinación de los problemas -- personales a los profesionales, educación, buena presentación, criterio, buena memoria, habilidad para ordenar el material, clasificar es critos y correspondencia, etc.

- Funciones mecanográficas: en algunos casos velocidad; en otros exactitud, habilidad de corrección de errores, pasar con rapidez de la lectura a la máquina, etc.

- Funciones contables: aptitud para manejar cifras, flexibilidad para no aislar su función de los demás del organismo.

- Funciones de empleo de máquinas de oficina: requieren cierta experiencia y habilidad manual, aptitudes mecánicas, aptitud para el cálculo, capacidad para resistir la fatiga, adaptación a la rutina, etc. (16).

Consideramos que la formulación de Alfaro, junto con la de la A.M.A., constituyen un catálogo completo de las características que debe reunir el personal administrativo, y en él se encuentra la base de las condiciones a exigir y valorar en los candidatos a puestos de distinto nivel.

3ª. Ha de determinarse, en consecuencia, el tipo de prueba o de pruebas adecuadas para detectar y medir en los candidatos la posesión de las cualidades deseables y se ha de comprobar igualmente que dichas pruebas son las más idóneas para la valoración de las cualidades determinadas. Este es, precisamente, uno de los problemas más difíciles de la selección: el concretar el tipo de pruebas idóneas en cada caso, pues no siempre sirven las mismas. De aquí el que al no tener presente este hecho, fracasen en muchas ocasiones métodos bien -- concebidos técnicamente, pero inadecuados por las circunstancias concretas en las que se efectúa su aplicación.

4ª. Han de aplicarse correctamente las referidas pruebas para detectar y medir los conocimientos, aptitudes y habilidades que se poseen. Esta exigencia es, sin duda de ningún género, la que más cues--

---

(16) "La selección del Personal Administrativo", "D.A." nº 64.

tiones suscita en la práctica, por cuanto lo habitual, tanto en el -- sector público como en el privado, es el no plantearse el problema de la idoneidad de los seleccionadores. Se piensa, que cualquiera está -- calificado para actuar como tal, o a lo sumo, se considera que simple -- mente por ocupar un puesto directivo o por desempeñar cualquier fun -- ción relevante, se está en condiciones de ser un seleccionador efi -- ciente. Frente a esta postura de general aceptación, R. Riccardi esti -- ma que los seleccionadores deben reunir, a su vez, las siguientes con -- diciones:

En primer lugar, deben conocer el trabajo a realizar por los elegidos, así como también saber cuáles son las funciones, relaciones y exigencias de los puestos que ocuparán.

En segundo lugar, deben tener conocimientos psicológicos, para poder llegar a conocer a fondo a los aspirantes y conocimientos sociológicos para poder descubrir y valorar: sus reacciones ante cada -- situación, su capacidad de persuasión, su sociabilidad, etc.

Y en tercer término, requieren ser objetivos al apreciar el -- comportamiento de los demás: poseer madurez emocional, para tener un gran control de sí mismos y poseer capacidad de observación, para -- captar todos los detalles, las reacciones y las motivaciones de las -- mismas (17).

La tesis de Riccardi quizá parezca discutible en su contenido, pero no lo es en su esencia, por cuanto es evidente que el selecciona -- dor no sólo ha de someterse a unas reglas de juego, que se definen en la norma que regula en cada caso la selección; sino que, sobre todo y principalmente, ha de saber aplicar tales reglas de juego; y aquí es donde suele fallar el sistema en muchas ocasiones, no por carencia de interés o de objetividad, que siempre existen, sino por ausencia de -- condiciones en bastantes personas que actúan como seleccionadores. Por ello, se afirma con fundamento, que los seleccionadores debían ser -- objeto a su vez de una selección apropiada, pues en otro caso sus posibilidades de acierto son más bien limitadas.

---

(17) Obra citada, pág. 31-35.

5ª. Ha de compararse las condiciones exigidas por el puesto o función a desarrollar, con las poseídas por los aspirantes para determinar el grado de concordancia o discrepancia y, como consecuencia, - determinar cuál o cuáles de los aspirantes las poseen en grado suficiente, eligiendo a aquél o aquéllos que sean más idóneos. Comparación que no sólo demanda objetividad, sino que también requiere flexibilidad y buen sentido; condiciones, repetimos, que si bien son bastante frecuentes, sin embargo, no se suelen dar en todos los seleccionadores, y de aquí, los fracasos que en ciertos casos se pueden observar.

## 5. Procedimiento

Como cuestión previa, hay que plantearse la de determinar el contenido de los métodos selectivos, y a este respecto, una tesis sumamente sugestiva, y de un manifiesto valor práctico es la de Alec -- Rodger, del Instituto Nacional de Psicología Industrial de la Gran -- Bretaña, según la cual, "los siete puntos sobre los que cada candidato debe ser examinado son:

1º. Capacidad física (salud y aptitud, fuerza y resistencia, - apariencia).

2º. Conocimientos: a) Nivel de cultura general. b) Preparación o habilidad especial (incluida la experiencia previa en otros empleos).

3º. Capacidad general para aprender.

4º. Pruebas de cualquier aptitud especial, o habilidad para - asimilar determinados tipos de adiestramiento manual, mecánico, etc.

5º. Su disposición demostrada: a) en su tacto con otras personas (su habilidad en relaciones humanas); b) su eficacia en el trabajo (grado acostumbrado de energía, habilidad, meticulosidad, precaución).

6º. Sus aspiraciones e intereses (en relación con el trabajo que puede hacer).

7º. Las oportunidades que ha tenido (en relación al uso que - ha hecho de ellas)" (18).

Ahora bien, la observación de la realidad nos lleva a la conclusión de que lamentablemente no en todo caso se contemplan estos as pectos, que permitirían una elección más acertada, si bien hay que re conocer que en la práctica y con objetivos más limitados, se emplean diversas técnicas que constituyen cada una por sí métodos distintos, - cuyo valor en concreto depende de las exigencias del respectivo traba jo a realizar y de las condiciones que se precisan para llevarlo a ca bo. Estos métodos se pueden utilizar bien aisladamente, o bien en for ma combinada, comprensiva de la totalidad de todos ellos o de parte - de los mismos. Como métodos más generalizados, se consideran los si-  
guientes:

- Cuestionarios de solicitud de ingreso
- Tests psicológicos
- Entrevistas
- Exámenes de conocimientos
- Prueba en el trabajo

"Existen diversos métodos o sistemas para aplicación de los - exámenes de selección -advierte Rodríguez Sahagún- pero en el fondo - la finalidad es la misma y con la utilización de las pruebas menciona das se pueden conseguir -dentro de ciertos márgenes- unos resultados satisfactorios, aunque, desde luego, ningún método garantiza un éxito total. Precisamente, los exámenes de selección se imponen ante el des conocimiento que tenemos de la actuación del hombre en el trabajo y - cuando esta actuación es conocida puede prescindirse de cualquier - - otro procedimiento de selección; por el contrario, cuanto más descono cido sea el candidato, tendremos necesidad de un mayor número de prue bas. Ahora bien, para cumplir el principio de alcanzar unos buenos -- resultados a un costo razonable y en un tiempo breve, deberá tenerse en cuenta que en cada situación una de estas pruebas será clave y, a fin de armonizar los factores a ponderar, será a esa prueba clave a -

---

(18) Tomado de H.R. Light: "El Directivo de Empresa", Madrid, 1965, - pág. 130-31.

la que hemos de dar prioridad y prestar una mayor atención. Esto — quiere decir que en cada momento o en cada caso hay que hacer un programa de selección específico, señalando las acciones a tomar para ca da una de las fases e insistiendo precisamente en la o las que sean — decisivas para ese momento o ese caso" (19).

Por la originalidad del sistema y antes de proceder al examen de los distintos métodos, vamos a mencionar al que sigue la Tennessee Valley Authority, de la Administración Federal norteamericana, por — considerarlo de un indudable interés y que en determinados casos, y — con las adaptaciones procedentes, se podría aplicar en la Administración española. Como nos dice Manuel Heredero, "las características — son:

1ª. No se publican convocatorias

2ª. No existe el examen escrito, salvo para apreciar determinadas aptitudes cuya posesión representa una cualificación especial.

3ª. La capacidad y aptitudes de los aspirantes son enjuiciadas mediante un proceso de valoración subjetiva que implica un análisis de los empleos anteriores, estudios y demás circunstancias personales, unido todo ello a cartas de referencias y a una entrevista per sonal.

4ª. Las solicitudes y demás documentación personal son clasificadas y archivadas.

5ª. Los registros están siempre abiertos. Es decir, en cualquier momento es posible remitir una solicitud y quedar inscrito en — los mismos.

6ª. No existe una escala de puntuación que determine un siste ma de categorías o de prelación.

El proceso de selección, comprende, por un lado, una fase — — previa, continua: análisis cuantitativo de las circunstancias de los

---

(19) Obra citada, pág. 23-24.



solicitantes. Cuantitativo es el análisis referido a los años de estudios, experiencia, edad y salarios anteriores. El análisis cualitativo se refiere a la valoración de las aptitudes reflejadas en la documentación. El resultado del análisis se hace constar en una ficha del archivo de los puestos de trabajo. La segunda fase, o selección propiamente dicha, comprende a su vez, el proceso siguiente:

1º. Recibida una demanda en el Departamento de Personal, los funcionarios técnicos del mismo, especializados en el grupo de puestos de trabajo de que se trate, buscan en los archivos a los aspirantes que parecen más idóneos para cubrir la vacante en cuestión.

2º. Análisis de las aptitudes de los candidatos preseleccionados.

3º. Aprobación por el órgano correspondiente según la cuantía de la retribución.

Cuando el estudio de los archivos es impotente para descubrir al candidato idóneo, se recurre a los métodos de publicación, petición a Universidades, etc. El aspirante así propuesto ha de ser comparado con los aspirantes registrados" (20).

#### A) Cuestionarios

Los cuestionarios de solicitud de ingreso, cualquiera que sea la forma que adopten, deben comprender, como mínimo, los datos personales, académicos y profesionales de los aspirantes, de modo que proporcionen una información inicial sobre sus conocimientos y experiencia, y que al mismo tiempo, permitan articular las restantes pruebas selectivas, en el supuesto que se considere procedente la aplicación de éstas. Es decir, la información que facilite el cuestionario debe permitir: (21)

1º Realizar una preselección, eliminando a aquellos candidatos

---

(20) "El sistema de selección continua en la Administración Pública", "D.A." nº 32-33.

(21) Cualquiera que sea el sistema que adoptemos para seleccionar el

cuyas características no respondan a los propósitos de la convocatoria. En términos generales, se estima que cuanto más elevado sea el nivel - de los puestos a ocupar, mayores posibilidades existirán de eliminar - aspirantes mediante el Cuestionario, y a la inversa, cuanto más bajo - sea dicho nivel, menos podrán ser los que queden descartados. Por - - ejemplo, si se trata de cubrir un puesto de Jefe de Personal, el ques tionario permite prescindir de todos aquellos candidatos que por su - formación y experiencia no parezcan idóneos para tal cometido; en cam bio, si se pretende cubrir una plaza de ordenanza, los solicitantes - que se puedan eliminar mediante el cuestionario serán escasos.

2º. Conocer mejor a los aspirantes, y sobre todo, tener una - visión de las características de cada uno de ellos, así como también de las notas principales del colectivo. En efecto, los cuestionarios proporcionan tanto una información inicial individual como del grupo, que permite tener de entrada un conocimiento de las características - de los aspirantes: su preparación, su nivel cultural, su experiencia,

---

personal de nuevo ingreso -pone de relieve C. Blanco Cohen- tie- nen más importancia de lo que normalmente se les concede, los im presos que debe tener preparados la empresa para ser rellenos por los posibles aspirantes. Dos fines fundamentales pueden lle- nar estos impresos:

a) Reunir los datos personales, profesionales y familiares que - nos sirvan de base para iniciar el expediente de admisión, ficha de personal y demás documentación.

b) Los impresos bien preparados y rellenos automáticamente selec- cionan precisamente en particularidades esenciales. Así podemos conocer con gran rapidez datos como los que siguen:

1º. Está dentro de la edad máxima o mínima el aspirante.

2º. Tiene cumplido el servicio militar.

3º. Los estudios o títulos son los que se exigen para dicho pues to.

4º. Los años de experiencia, clase de trabajo que se ha efectuado, etc. son los convenientes para que haya adquirido determinada for mación.

5º. La familia tie ne ocupaciones estables, o bien, puede ser con facilidad cambiada de destino.

6º. Tiene ya residencia en la localidad o es un emigrante, etc.- (Obra citada, pág. 37-38).

su edad, etc.; que es esencial en orden a la estructuración de la selección y con respecto a las decisiones a adoptar.

3º. Determinar, como consecuencia de esa información, el contenido concreto de las pruebas sucesivas, de acuerdo con las características de los candidatos. "El formulario -afirman Scott, Clothier y Spriegel- proporciona los medios para iniciar el proceso de consecución de la información necesaria sobre el aspirante" (22).

En definitiva, como pone de manifiesto Edward N. Rausch, "el impreso o formulario de solicitud de empleo está siendo, sin duda alguna, utilizado mucho más extensamente que cualquier otro instrumento para la selección de personal. No sólo proporciona un registro de valiosos datos del historial del solicitante, sino que también constituye la base para las actividades secundarias de selección, tales como las pruebas de aptitud o la entrevista para el empleo" (23).

El Cuestionario, de ordinario, suele comprender los siguientes datos (24):

- (1. Nombre y apellidos
- (2. Edad
- (3. Sexo
- a) Datos personales (4. Estado civil
- (5. Lugar de nacimiento
- (6. Domicilio
- (7. Defectos físicos

---

(22) "Dirección de Personal", Madrid, 1964, pág. 107.

(23) "Elementos de Administración de oficinas", México, 1966, pág. 122.

(24) En los modelos de impreso, suele haber una gran variedad, y así, M. Ducceschi pone de relieve que "algunos impresos se atienen a un criterio descriptivo; otros, por el contrario, a uno sintético; en algunos formularios se da mucha importancia a la composición familiar y a la posición militar; en otros se observan preguntas más directas y personales. También las garantías y la documentación requeridas varían según las exigencias de la Empresa" (Obra citada, pág. 88).

- (8. Estudios realizados y duración
- b) Datos académicos (9. Calificaciones obtenidas y títulos conseguidos
- (10. Centros en los que se efectuaron
- (11. Trabajos ejecutados:
  - ( - Clases de los mismos
  - ( - Tiempo de realización
- c) Datos profesio- nales ( - Entidad en la que se verificaron
- ( - Nombre de los jefes con los que se trabajó
- ( - Causas por las que se cesó en los anterio- res trabajos.
- (12. Premios recibidos
- (13. Otras actividades realizadas
- (14. Trabajo que se quiere desempeñar
- d) Oferta de tra- bajo (15. Pretensiones económicas
- (16. Fecha en la que se podría iniciar (25).

Refiriéndonos ahora a la realidad española, podemos observar que en el campo privado se utilizan ampliamente los Cuestionarios, pero en cambio en la Administración Pública, lo usual es seguir con la tradicional instancia, en la que domina un estilo formalista que sólo permite de ordinario, la identificación del solicitante. Se ha avanzado, no obstante, en bastantes casos, en su formato al normalizarse, pero todavía la información que proporciona es manifiestamente insuficiente. Por otra parte, hay que destacar el hecho de que dado el recelo peculiar del español al dirigirse a la Administración, no es propio a facilitar información amplia, salvo que expresamente se le exija. Así, cuando como requisito se impone acompañar el "currículum", no tiene más remedio que presentarlo, pero si es facultativo, entonces lo normal es que no se aporte.

- 
- (25) D. Yoder examina el contenido de los Cuestionarios y formula una serie de ideas sugerentes (Obra citada, pág. 233-37).
- Por su parte, M.M. Mandell expone un conjunto de directrices para la confección de los cuestionarios, que son sumamente interesantes ("Selección de empleados de Oficina", Madrid, 1961, páginas 82-84).

## B) Tests psicológicos

### a) Planteamiento

De los distintos métodos selectivos, quizás sean los tests los más controvertidos, y así se pueden observar como posturas extremas:-- por una parte, la que sostiene que son el único medio eficaz de selección y que se debe utilizar en todo caso y para todo puesto y, por -- otra, la que mantiene que son totalmente ineficaces y que para nada -- sirven. Frente ambas posiciones, estimamos que la correcta es la in--termedia: considerar que los tests son un método selectivo en cuanto es un instrumento de diagnóstico, cuya utilidad radica en su eficacia como pronosticador de la conducta del candidato. En este sentido, se puede afirmar que su gran valor estriba en ser un medio para eliminar a los aspirantes que no reúnen las características personales apropiadas. Así, Manuel Borrás Paris, pone de relieve que "la Psicología Apli--cada en el campo de la selección de personal, en su estado de madurez actual, nos brinda, si es empleada con seriedad, conocimientos y expe--riencia, unos válidos criterios para establecer calificaciones, que -- pueden ser tomadas como definitivas en estas formas de proceder, si -- el dictamen es negativo, pero que en los casos afirmativos servirán -- como uno más dentro del cuadro de valores que se ponderan; entre -- -- otros, el nivel de formación teórico-práctico del candidato, la infor--mación social practicada, el nivel de aspiraciones, el índice de rota--cionalidad anterior, etc., que tanto pesan en la decisión a tomar úl--timamente" (26).

En cambio, consideramos que su principal limitación radica en que no garantiza que las cualidades que se poseen se vayan luego a -- ejercitar, y aquí está una de las causas de los fracasos frecuentes -- de este método selectivo. R. Riccardi, a este respecto, ha puesto de relieve que "los inconvenientes con los que tropiezan las pruebas -- -- psicotécnicas, son: por una parte, falta de confianza en ellas, desco--nocimiento de sus exigencias por quienes las aplican, aplicación a -- grupos no adecuados, y error en la evaluación de los resultados; y, por -- otra, que dejan fuera de sí toda una serie de aspectos que por sí -- --

---

(26) "Selección de Personal" ("Alta Dirección" nº 17).

solos son incapaces de descubrir, tales como: experiencia en otros -- trabajos, aptitudes físicas, y aptitudes sociales. En definitiva, los tests no son sustitutivos de otros métodos de selección, sino un instrumento de ayuda para los mismos" (27).

#### b) Concepto

La Comisión Nacional de Productividad Industrial, los definió como "una situación problemática previamente dispuesta y estudiada a la que el sujeto ha de responder siguiendo ciertas instrucciones, y - de cuyas respuestas se estima por comparación con las de un grupo normativo, la calidad, índole o grado de algún aspecto de su manera de - ser" (28). De este concepto se deducen las notas esenciales de los -- tests:

1ª. Se trata de una situación problemática, es decir, de una cuestión que se plantea a los examinandos.

2ª. Que tiene que estar previamente dispuesta y estudiada, o sea, que ha de ser objeto de una adecuada preparación, de acuerdo con una serie de exigencias técnicas.

3ª. A la que el sujeto ha de responder siguiendo ciertas instrucciones, es decir, que la contestación está normalizada y ha de -- efectuarse con sujeción a unas reglas que ha de conocer y comprender el interesado.

4ª. Que las respuestas han de compararse con las de un grupo normativo, deduciéndose en consecuencia, la calidad, índole o grado - de algún aspecto de la personalidad del sujeto. O sea, es necesario - contar previamente con el grupo normativo, efectuar la comparación y verificar la calificación de las cualidades.

#### c) Requisitos

Las exigencias que han de satisfacer los tests, como métodos de selección, las podemos concretar, siguiendo al Profesor Forteza, -

---

(27) Obra citada, pág. 49-50.

(28) "Relaciones Humanas", Madrid, 1959, pág. 102.

en las siguientes (29):

1ª. Discriminabilidad, es decir, debe permitir separar suficientemente a los sujetos aptos de los mediocres; debe por tanto, servir para clasificar a los examinandos en dos grupos y ello de una manera clara y terminante.

2ª. Homogeneidad, o sea, que los elementos que integran la prueba deben ser de la misma naturaleza y dificultad, y si ésta es distinta, también lo tiene que ser su valoración.

3ª. Uniformidad, es decir, que debe existir una unidad y un acuerdo previo, tanto en los procedimientos que se van a seguir para la aplicación del test (instrucciones que se facilitarán, ejemplos que se expondrán para lograr la comprensión, tiempo que se concederá para la práctica del ejercicio y manera de efectuar las respuestas); como en la forma y procedimiento de corrección e interpretación de las respuestas. En definitiva, se requiere que siempre se actúe de la misma forma y no debe existir posibilidad de que quede al criterio más o menos benévolo o rígido del corrector, la determinación de un acierto o un error.

4ª. Tipificación, o sea, que las puntuaciones directas asignadas a las respuestas dadas, deben poder transformarse en puntuaciones comparativas, para poder determinar el puesto que el examinando ocupa en relación a una muestra de individuos suficientemente numerosa y representativa de la misma población a que pertenece el sujeto examinado.

5ª. Fidelidad, que implica la constancia o consistencia de las puntuaciones, es decir, que es preciso que en las diversas y sucesivas aplicaciones de un test al mismo sujeto, se obtengan resultados sensiblemente iguales.

6ª. Validez, o sea, que mida realmente aquella cualidad que quiera medir, lo que se comprueba mediante el examen de la correlación

---

(29) Artículo citado.

entre el pronóstico dado por el test y el comportamiento ulterior del sujeto (30).

#### d) Clasificación

Si con los tests se miden o se pueden medir características - del individuo, es preciso exponer, siquiera sea de forma somera, las clasificaciones más usuales de dichos tests, si bien sea conveniente como cuestión previa y de un indudable interés, que nos refiramos a - la característica principal, cual es la inteligencia y, sobre todo, a la tipología de la misma, por la gran trascendencia práctica que tiene en la actuación profesional, por cuanto la condiciona en gran parte. Así, siguiendo a Scott, Clothier y Spriegel (31), podemos diferenciar:

- Inteligencia abstracta: capacidad de comprender y de hacer uso de las ideas y de los símbolos. A esta capacidad se la llama viveza mental, inteligencia general, sentido común, inteligencia verbal, ingeniosidad y educabilidad.

La posesión de esta cualidad es fundamental para el desempeño de puestos directivos, y en mayor grado cuanto más alto es el nivel - del mismo.

- Inteligencia concreta: capacidad de comprender y manejar -- las cosas y los mecanismos. Abarca el control motor esencial para - realizar con pericia el trabajo manual. La expresión "aptitud mecánica" es la que se emplea comúnmente para referirse a esta capacidad, - que es esencial a todo empleado y funcionario encargado de cometidos de ejecución.

- Inteligencia social: capacidad para comprender y dirigir -- hombres. Abarca mucho de lo que ordinariamente se llama tacto o diplo-  
macia.

---

(30) Un análisis profundo sobre la validez de los tests nos lo ofrece S. Pacaud, en su obra "La Selección Profesional", B. Aires, 1961, pág. 89 y ss.

(31) Obra citada, pág. 204-5.



Esta cualidad también es indispensable para quien ocupe puestos de mando, y en especial, para los situados en los niveles intermedios.

De las distintas clasificaciones efectuadas, para nuestros fines las más interesantes son las que nos ofrecen Forteza, Mandell y -- Scott, Clothier y Spriegel.

Forteza los divide en tres grandes grupos:

1º. De rendimiento, que aprecian de forma objetiva los conocimientos o la eficacia actual de un sujeto para realizar un determinado trabajo.

2º. De aptitudes, que miden las distintas aptitudes (predispociones) del sujeto, tales como:

- las mentales: inteligencia y sus factores (abstracta, - numérica, verbal, fluidez, espacial); imaginación, memoria, atención, etc.

- psicomotoras: coordinación visomanual o bimanual, destreza manual o digital, etc.

- sensoriales.

3º. De personalidad, de entre los que hay que distinguir:

- los sintéticos, que pretenden dar una idea de la personalidad en general con sus características y problemas más acusados: - tests proyectivos, Rorschach, T.A.T., etc.

- los analíticos, que valoran determinados aspectos o dimensiones de la personalidad, tales como los cuestionarios de ciertos rasgos de temperamento o carácter, los tests de intereses y actitudes (32).

---

(32) Artículo citado.

Frente a la clasificación general expuesta, existen clasificaciones específicas de los tests administrativos, que resultan más interesantes para nosotros. Y así, en primer lugar, tenemos la de M. — Nadell, que los divide también en tres grupos (33):

1º. Sobre comprobación de nombres y números, que son los primeros que se aplican, posiblemente, por cuanto en los trabajos burocráticos uno de los aspectos esenciales es la velocidad y la exactitud en las comprobaciones.

Estos tests están indicados para la selección de todo el personal administrativo, pues todo él precisa reunir las cualidades de — velocidad y exactitud en el trabajo cuya ejecución le corresponde. Refiriéndonos a la realidad de la función pública local española, serían apropiados para seleccionar tanto funcionarios administrativos como — auxiliares.

2º. Sobre capacidad intelectual, que tiene una gran importancia para predecir anticipadamente el comportamiento profesional de — los aspirantes, si son elegidos. Es decir, si aquéllos tienen una — gran capacidad, y el trabajo que se les ofrece no la exige, o abandonarán dicho trabajo o terminarán rindiendo poco; y si no tienen la capacidad requerida, igualmente abandonarán su puesto o rendirán poco y mal si permanecen en él.

La valoración de la capacidad intelectual, tiene además una — gran importancia en orden a la selección de personal para puestos de mando y de asesoramiento y estudio, por cuanto se requiere dicha capacidad tanto para el desempeño de unos como de otros. Este tipo sería de gran utilidad para valorar a los aspirantes a los Cuerpos Nacionales y a los puestos técnico-administrativos de las Corporaciones.

3º. Para valorar aptitudes específicas, que comprenden lo relativo a computación aritmética, codificación, ortografía, interpretación de la lectura, gramática, mecanografía y taquigrafía.

Tipo de tests apropiado para valorar los aspirantes a los — —

---

(33) Obra citada, pág. 101-104.

puestos de auxiliares administrativos. Hay que destacar que, a medida que los trabajos burocráticos se van perfilando y tecnificando más, -- es más necesaria la valoración de estas aptitudes, que cada vez se -- van diversificando en mayor grado. En este sentido, la aplicación de la informática demandará progresivamente la apreciación intensa de de terminadas aptitudes.

Por último, y dentro del campo administrativo, es fundamental, por lo amplia y completa, la clasificación que brindan Scott, Clothier y Spriegel (34), diferenciando cinco ramas distintas:

1ª. Capacidad mental general: de usar conceptos verbales y no verbales; de captar el significado de las palabras y de otros símbolos; de resolver problemas; de percibir relaciones y de tomar decisiones acertadas. Los problemas en los que se basan la mayoría de los -- tests de capacidad mental, se agrupan en estas clases:

- Relaciones entre palabras (incluyendo igualdades, semejanzas y analogías).

- Información (incluyendo vocabulario, fluidez de palabra y significados).

- Problemas aritméticos.

- Series numéricas.

- Pruebas de visualización espacial (incluyendo recuento de bloques, razonamiento espacial, etc.).

- Pruebas de razonamiento no verbales.

2ª. Pericia en conocimientos básicos: sumar y multiplicar; de letrear correctamente; alfabetizar y emplear el lenguaje adecuado. En el trabajo administrativo se consideran como elementos básicos: por -- una parte, una buena capacidad de cálculo y, por otra, un empleo co-- rrecto del lenguaje. De aquí el que se valoren, entre otros, los --

---

(34) Obra citada, pág. 206-19.

siguientes aspectos:

- Comprobación de nombres y números.
- Colocación de documentos por orden alfabético y su archivo.
- Cálculo aritmético.
- Descubrimiento de errores en sumas.
- Razonamiento aritmético.
- Deletreo y comprensión de la lectura.
- Vocabulario.
- Gramática.

3ª. Aptitud para trabajos de oficina, entendida como capacidad de observar con precisión palabras y números; comprender de una manera rápida y correcta lo que dice un documento y contestar de modo adecuado. Esta aptitud es esencialmente un factor de rapidez de percepción y de reacción, que se pone de manifiesto por diferencias de actuación en comprobaciones, comparaciones, etc.

4ª. Capacidad motora, entendida en especial como destreza en manos y dedos. Para apreciarla se utilizan los mismos tests que para la valoración de la aptitud manual.

5ª. Competencia profesional, entendida como la capacidad para realizar el trabajo exigido, como consecuencia del adiestramiento. Su valoración se efectúa mediante una prueba en la tarea o a través de una muestra de trabajo, para analizarla detenidamente después.

### C) Entrevista

#### a) Concepto

La entrevista, en términos generales, se define por Charles -

Nahoum diciendo que "es una situación psicosocial compleja cuyas diferentes funciones, aunque formalmente analizables, se disocian difícilmente en la práctica profesional". "Por nuestra parte --añade-- si debiéramos absolutamente ofrecer una clasificación de los diferentes tipos de entrevista, nos parece que habría que confeccionar una lista de las situaciones psicosociales en las cuales se utiliza la técnica de la entrevista, partiendo tanto de los marcos sociales (estructura y función del organismo en cuyo marco se desarrolla la entrevista; --función social del entrevistador) como de los objetivos específicos --perseguidos (encuesta, orientación, contrata, etc.)" (35).

Refiriéndose en concreto a la entrevista de selección, el Profesor Forteza la define diciendo que es "una situación de interacción dinámica que tiene lugar, por medio del lenguaje, entre dos personas --entrevistador y entrevistado-- en la que se produce un cambio de información de ideas, opiniones, impresiones, etc. intercambio que tiene un propósito definido, es decir, que ocurre por algo, distinto de la mera satisfacción que produce la conversación misma". "Aunque --añade-- en la práctica se presenten juntos, en toda entrevista de selección se suelen encontrar tres objetivos o propósitos bien definidos:

1º. El primero y más fundamental, consiste en obtener información del candidato, que permita apreciar sus posibilidades de éxito en la tarea a que aspira.

2º. Darle a su vez información acerca de los requisitos y condiciones del trabajo, así como de las normas y objetivos de la Administración.

3º. Desarrollar desde el primer momento una actitud de comprensión mutua y confianza entre el nuevo empleado y la Administración"(36).

En términos similares se expresan W.D.W. Bingham y B.V. Moore cuando afirman que "la entrevista para adjudicación de empleos implica tres funciones distintas: obtener información, facilitar información y

---

(35) "La Entrevista Psicológica", B. Aires, 1961, pág. 10-11.

(36) "La Entrevista como método de selección", "D.A." nº 10.

crear una atmósfera de cordialidad. La entrevista es, ante todo, un medio de obtener del candidato los hechos relativos a su experiencia y cualidades sobre las que se basan la selección y adjudicación de empleos. En segundo lugar, sirve para dar una idea al interesado del puesto que va a ocupar y de la firma con la que estará relacionado, de las desventajas e inconvenientes, así como de las oportunidades que se le pueden brindar. La tercera función es la de convertir al candidato en un amigo, tanto si se le contrata o no" (37).

De este concepto y de su caracterización se deduce la esencia de la entrevista como método de selección, y así, podemos destacar que sus notas son:

1º. Se trata de una conversación entre el representante de la entidad (entrevistador) y el candidato o candidatos (entrevistados), ya que puede ser individual -que es lo tradicional- o en grupo -que es a lo que se tiende en la actualidad para poder apreciar también las reacciones ante los demás-. Por otra parte, el entrevistador puede ser también único, o ser varias personas que actúan simultáneamente para contrarrestar el excesivo subjetivismo propio de uno solo.

2º. Su objetivo es obtener y proporcionar información, que en unos casos tendrá el carácter de ser el único medio que se emplee y que en otros será complementario de los otros utilizados, en el supuesto de que se aplique combinada con cualquiera de los otros métodos selectivos mencionados (38). La consecución de este fin informativo se puede llevar a cabo, desarrollando la conversación de una forma totalmente reglada -con sujeción estricta a un cuestionario- o bien se - -

---

(37) "Cómo entrevistar", Madrid, 1960, pág. 131.

(38) El objeto de una entrevista de este tipo -advierten Ch.B.Hicks e I. Place- es saber datos sobre la otra persona. La información obtenida debe complementar y aclarar los datos ya conocidos a través de la hoja de solicitud o de datos personales. También proporciona al aspirante una oportunidad para hacer preguntas y enterarse de algunas cosas sobre el trabajo y las normas de personal de la empresa ("Organización de Oficinas", Barcelona, 1960, pág. 460).

puede efectuar con cierta libertad, aunque supeditada al fin perseguido -entrevista abierta-.

3º. La conversación persigue concretar las posibilidades del candidato para desempeñar los puestos a cubrir, con lo cual, tanto si es abierta como si es reglada, la conversación ha de centrarse en -- aquellos aspectos referentes al trabajo, que pueden apreciarse con la misma. De aquí el que deban excluirse aquellos otros que pudiendo ser interesantes, no son esenciales para el fin pretendido. "La entrevista o coloquio -advierte M. Ducceschi- es el instrumento de selección más antiguo, aquél a que se ha recurrido y se recurre siempre, tanto si se dispone o no de otros instrumentos selectivos. El contacto personal con el candidato, el poderle hablar, hacerle preguntas y escuchar de su propia voz las respuestas, ha parecido, desde hace muchos años en que por primera vez se vio la necesidad de la selección, el sistema más idóneo, el medio más seguro. Y ello, porque la entrevista consiente un contacto humano y recurre a la intuición del entrevistador, quien, con frecuencia, cuando no es un entrevistador especializado, se considera en base a su larga experiencia un conocedor de hombres y, por lo tanto, piensa que al final del coloquio podrá formar un juicio veraz. La entrevista, considerada como coloquio individual, a fin de recoger elementos informativos y de valoración, es en realidad un instrumento de los más inseguros y difíciles. Es fluída y falsa, así como fluída y falsa es la relación humana forzada que la misma supone y su conducción no puede confiarse exclusivamente a la intuición, sino que necesariamente debe basarse sobre técnicas precisas" (39).

En consecuencia, nos encontramos con que la entrevista es un método idóneo de selección que presenta grandes posibilidades, pero -- que tienen sus limitaciones y que, además ha de efectuarse de acuerdo con unas exigencias técnicas que constituyen sus peculiaridades metodológicas. A este respecto, Ch. B. Hicks e I. Place afirman que "adecuadamente desarrollada, una entrevista puede ser una experiencia satisfactoria y reveladora tanto para el entrevistador como para el -- aspirante. Es un buen instrumento en manos de la persona adecuada: -- alguien que sepa utilizarla. La dificultad radica en que son pocas --

---

(39) Obra citada, pág. 133.

las personas que saben entrevistar o deducir objetivamente lo que se aprendió y observó durante la entrevista. En muchos casos, por consiguiente, la entrevista de colocación tiene poco valor para ayudar a - seleccionar un nuevo empleado" (40).

#### b) Posibilidades

La entrevista al constituir un contacto personal directo, hace posible valorar una serie de aspectos importantes del candidato y así F. Nigro afirma que "permite una apreciación de las cualidades -- personales del aspirante, según las mismas se van relevando a través de sus contestaciones a las preguntas, y de su modo de reaccionar ante uno o varios entrevistadores dentro del marco formal de un examen. No pretende enjuiciar la conducta del individuo dentro de un grupo, a menos que tal juicio pueda inferirse de lo que el mismo diga de sí -- mismo, o de las actitudes que muestre" (41).

Los aspectos que pueden ser objeto de apreciación, son múltiples, si bien como principales podemos considerar, de acuerdo con -- M. Mandell, los siguientes:

- Madurez emocional y sentido de responsabilidad.
- Seguridad en sí mismo.
- Espíritu crítico y sistema de valores.
- Condiciones físicas y vitalidad.
- Actitudes hacia otras personas y hacia los empleos.
- Empleo de la palabra hablada.
- Apariencia (42).

En definitiva, la entrevista nos puede proporcionar una información valiosa para apreciar los rasgos esenciales de la personalidad del candidato (43).

---

(40) Obra citada, pág. 460.

(41) Obra citada, pág. 277.

(42) Obra citada, pág. 85-88.

(43) R. Riccardi considera que los aspectos valorables son, en líneas generales, similares a los enunciados (Obra citada, pág.53-4).



### c) Limitaciones

La entrevista ofrece, es cierto, dichas posibilidades, pero -- presenta también sus limitaciones y dificultades. Así, podemos mencionar entre otras:

1ª. Las que tienen su origen en el propio entrevistador, por cuando si no sabe desempeñar su papel, se convertirá en una conversación ineficaz, o lo que es peor, nociva si las apreciaciones no son -- correctas. En este sentido, G. Strauss y L.R. Sayles advierten "de to dos modos, aun en el mejor de los casos, la entrevista no es una técnica precisa y las entrevistas hábiles son difíciles de llevar a cabo. Los candidatos reaccionan en forma muy diferente, según quien sea la persona que les entrevista y la forma en que se lleve la conversación. Puesto que no existen criterios definidos para el éxito o el fracaso, el entrevistador imbuido de prejuicios es muy fácil que evalúe la actuación del entrevistado de acuerdo con sus propios estereotipos (si el solicitante es entrevistado por varias personas, cabe la posibilidad de comparar las distintas observaciones). Por desdicha todavía -- hay personas que creen que pueden evaluar a los demás por el tipo de corbata que escogen, por el tono de su voz o por "si te miran directamente a los ojos" (44).

2ª. Las que se derivan del propio desarrollo de la entrevista: si no se desenvuelve en ambiente apropiado, no se dispone de tiempo suficiente y si no versa sobre las cuestiones interesantes. "Lo -- primero que debe hacer el entrevistador --afirma K.E. Ettinger-- es poner a gusto al solicitante y justipreciarlo, antes de entrar en una -- discusión detallada de los requisitos del trabajo. La entrevista debe llevarse a cabo sin interrupción en un lugar tranquilo para que el solicitante pueda obtener una atención completa del entrevistador. Debe animarse al aspirante a que hable libremente acerca de lo que espera del trabajo y de sus ambiciones. La conversación preliminar mostrará al entrevistador hábil si tiene caso proceder a un examen más amplio del solicitante" (45).

---

(44) "Los problemas humanos de la Dirección", México, 1966, pág. 501-2.

(45) "Administración de Personal", México, 1961, pág. 23-24.

3ª. Las que proceden del propio carácter de la entrevista, que no permite apreciar aspectos sumamente valiosos, como son, entre -- otros, la capacidad del candidato para desarrollar determinados trabajos, etc. (46).

Desde otro punto de vista hay que tener presente, además, como pone de relieve J.L. Latham, que "la entrevista es un arte que aparentemente se cree poder utilizar con resultados ampliamente satisfactorios. Actualmente, estudios científicos han puesto de relieve que -- cuando los mismos individuos han sido entrevistados por distintos directivos, las conclusiones han sido, con frecuencia, bastante distintas. Muchos patronos han llegado a pensar que es completamente ficticio valorar a una persona empleando como único criterio los resultados de la entrevista. Generalmente, suelen buscar información adicional -- sobre empleos anteriores, éxitos en sus años de formación y otros datos de este tipo. Frecuentemente se contrata al personal y se le somete a un período de prueba antes del contrato permanente" (47).

#### d) Exigencias

La entrevista para permitir apreciar los aspectos indicados, -- y ser un método idóneo de selección, ha de satisfacer una serie de -- exigencias, que podemos sistematizar en tres grandes vertientes: subjetiva, objetiva y de actuación (48).

En primer lugar, en cuanto a las de índole subjetiva, hacen -- referencia al entrevistador, y así R. Riccardi estima que debe: en -- primer lugar, ser muy objetivo, no dejándose impresionar; en segundo término, ser un gran observador, teniendo agudizado el espíritu analítico; en tercer lugar, poseer una gran capacidad de síntesis, y en último término, saber hablar poco, e incitar a hablar (49). En forma -- similar se expresan Ch. B. Hicks e I. Place, cuando afirman que "un --

---

(46) R. Riccardi, Obra citada, pág. 51 y 53.

(47) "Relaciones Humanas en la Empresa", Barcelona, 1969, pág.237.

(48) R. de Lucas Ortúeta expone unas directrices para la valoración -- de los resultados de la entrevista que presentan un indudable interés ("Manual de Personal", Madrid, 1969, pág. 79-80).

(49) Obra citada, pág. 51-52.

entrevistador debe saber la forma de escuchar. Debe saber cómo observar, como "leer" entre las palabras. Debe saber cómo resumir y anotar precisa e impersonalmente los factores de la entrevista" (50).

En segundo lugar, en cuanto a los de índole objetiva, se refieren al contenido de la conversación y en opinión de M. Mandell, las zonas de interés son: experiencia profesional; historial escolar; historial médico, y hogar, familia y vida social (51).

Por último, en cuanto a la actuación, F. Chapuis, formula una serie de principios, que los consideramos de un indudable interés, -- por cuanto constituyen directrices prácticas sumamente valiosas:

1ª. Tender a una situación de cooperación, convirtiendo a la entrevista en un intercambio de opiniones, en un diálogo.

2ª. Colocarse en el lugar del candidato (para éste la entrevista constituye un "acontecimiento"; para el interrogador no debe convertirse en un "acto rutinario").

3ª. Adaptarse a la individualidad de cada sujeto (no existen dos personalidades idénticas; cada entrevista es diferente).

4ª. Usar un lenguaje comprensivo para su interlocutor, que no le "choque".

5ª. Tratar al candidato como a un futuro colaborador.

6ª. Respetar su personalidad, es decir, "aceptar" que tenga una manera de ser distinta, otras necesidades y deseos, otra escala de valores.

7ª. Mostrarle un verdadero interés, profesional y humano al objeto de comprenderle.

8ª. Ser sincero, "jugar limpio", dejarse de cumplidos.

---

(50) Obra citada, pág. 460-61.

(51) Obra citada, pág. 90-91.

9ª. No perder la objetividad (evitar las reacciones subjetivas).

10ª. Reflexionar, abstenerse de toda precipitación en el juicio y de cálculos simplistas, ser consciente de la relatividad de su propia apreciación.

11ª. Prepararse de forma conveniente (estudiar previamente el expediente, prever las cuestiones sobre las que versarán las preguntas, pensar en las ocasiones naturales para abordar un tema).

12ª. Reservarse tiempo suficiente (52).

e) Procedimiento

En la entrevista de selección, al igual que en cualquiera de los restantes tipos, se suelen distinguir tres momentos distintos: iniciación, desarrollo y terminación.

En la iniciación se considera que lo fundamental es crear una atmósfera de confianza, que permita al entrevistado desenvolverse con cierta libertad, para lo cual el entrevistador habrá de esforzarse en serenarle y tranquilizarle, por lo que quizá sea oportuno hablar de cuestiones ajenas a la propia entrevista. Logrado este clima, lo que en cada caso dependerá de diversas circunstancias, se pasa a la siguiente fase, que es la esencial.

En el desarrollo, hay que tener en cuenta las directrices expuestas y fundamentalmente no se puede olvidar que su éxito depende, tanto del acierto en la formulación de las preguntas, como de la correcta interpretación de las respuestas, pues de nada vale preguntar si después no se sabe dar el sentido procedente a las contestaciones (53).

---

(52) Obra citada, pág. 92.

(53) N.C. Kephart formula una serie de directrices dignas de tener en cuenta ("La Entrevista y el Examen de Selección", Madrid, páginas 289 y ss.).

Por su parte, N.A. Moyer en su estudio "Cómo lograr que el soli-

En la terminación, hay que procurar, por una parte, ratificar las apreciaciones principales conseguidas y, por otra, lograr que la despedida sea cordial, independientemente de cual sea la decisión que se piense adoptar. "Conviene acentuar -afirma Forteza- el tono cordial y amistoso, asegurándose que ha desaparecido la tensión que durante - la entrevista haya podido producirse" (54).

#### D) Exámenes de conocimientos

##### a) Planteamiento

Los exámenes de conocimientos, consisten en pruebas, tanto -- teóricas -escritas u orales- como prácticas, dirigidas a averiguar y valorar los conocimientos que se poseen en un area determinada. Los - exámenes de conocimientos, fundamentalmente teóricos, han sido el tipo de pruebas más utilizadas en el campo público, y ejemplo de ellos son las tradicionales "oposiciones" españolas, que constituían, como indicamos, más medios de eliminación que de selección. "Tradicional-- mente -afirma el Profesor García Trevijano- los exámenes seguían los siguientes principios: pruebas escritas de larga duración, basadas en ensayos tendentes a conocer la cultura general o la preparación específica del aspirante; pruebas orales sobre base memorística, importancia de los estudios jurídicos sobre los demás; disgregación de convocatorias por Ministerios; pretensión de llegar a conocer al candidato a través de la fría prueba selectiva, con incardinación inmediata de los aprobados en los cuadros administrativos" (55).

Las controversias suscitadas por las oposiciones como método selectivo, de las que podemos decir que han sido apasionadamente atacadas por unos y racionalmente defendidas por otros, aconsejan que -- siquiera sea brevemente, exponamos ambas posiciones y finalicemos --

---

citante sea el que más hable", publicado en la obra de la A.M.A.: "El Arte de Dirigir en el trabajo", Barcelona, 1960, pág.92-107, - contiene igualmente orientaciones valiosas para la práctica de - la entrevista.

(54) Artículo citado últimamente.

(55) "Tratado de Derecho Administrativo".Tomo III, Madrid,1970,pág.517.

indicando la postura que propugnamos.

b) Las oposiciones

a') La tesis del Profesor Carro Martínez

Una posición favorable a las mismas, de las múltiples existentes, es la sustentada por el Profesor Carro Martínez, cuando afirma - que "las oposiciones de ingreso en la función pública constituyen uno de los temas más criticados y, sin embargo, es la institución que más logros ha conseguido en favor de la calidad en la Administración española. En efecto, puede que las oposiciones no sean un sistema muy racional de seleccionar el ingreso en la función pública, puesto que -- exige esfuerzos considerables y a veces innecesarios para la futura -- función a desarrollar. Pero tiene en cambio la gran virtud de que es una convocatoria pública que goza de crédito y provoca consiguientemente gran afluencia de aspirantes y óptimas posibilidades de seleccionar cualitativa y objetivamente. El que las oposiciones eliminen -- de la función pública a muchos candidatos que posiblemente sean buenos funcionarios potenciales, no es vicio del sistema, sino un exceso de calidad en los opositores. Por ello, las oposiciones tienen que -- configurarse como una especie de carrera de obstáculos eliminatorios. Los que los superan a través de los diversos exámenes, son casi siempre los mejores y realmente no cabe descubrir ningún sistema mejor para objetivizar la calidad de nuestra función pública" (56).

b') Tesis del Profesor González Pérez

Postura análoga adopta el Profesor González Pérez cuando manifiesta que "es cierto que la oposición presenta serios y graves inconvenientes. Se ha llegado a hablar del "cancer de las oposiciones", calificándose el sistema de "bárbaro y anticuado". Pero las críticas, -- más que al sistema en sí, se han dirigido a la forma en que se encuentra regulado entre nosotros. Y hay que reconocer que, pese a estos inconvenientes, el sistema ha permitido una selección relativamente aceptable: en general, lo mejor de cada promoción universitaria se ha ido

---

(56) "Reivindicación y reforma del Funcionariado español", "D.A." número 64.

situando en los cuadros superiores de la Administración a través del mismo" (57).

C') Tesis del Profesor Siguán Soler

La posición contraria, pero con una finalidad positiva, está representada por el Profesor Siguán Soler, cuando destaca las principales deficiencias del sistema, las que sintéticamente podemos enumerar de la siguiente forma:

1ª. "La oposición renuncia a toda valoración de las aptitudes y de la experiencia para reducirse a un examen de conocimientos que -- se suponen necesarios para la tarea, formulados en un programa. Es sa bido que muchas veces entre el programa y los conocimientos realmente necesarios en el ejercicio de la función, hay escasa relación, por de fecto en unos casos y por exceso en otros. Pero lo grave no son tanto las deficiencias del programa, sino que la oposición se reduzca al -- examen de conocimientos y prescinda de toda valoración de aptitudes".

2ª. "Y no sólo las aptitudes específicas para la ejecución -- del trabajo. La iniciativa, la actividad, la honradez, el contacto -- con los demás, la experiencia previa, la vocación profesional y ele-- mentos similares, que son los factores decisivos en el éxito o en el fracaso de la gestión de un funcionario, quedan, sin embargo, al mar-- gen del examen de oposición. Por supuesto, es muy difícil valorarlos. Pero lo que ahora nos interesa destacar es que la oposición renuncia-- explícitamente a hacerlo. Ni un examen de conocimientos ilustra sobre la mayoría de aptitudes, ni el marco de un examen solemne es el más -- adecuado para explorar la personalidad".

3ª. "Socialmente, quizá la característica más notable --y des-- favorable-- de la oposición como sistema de selección, es el esfuerzo de preparación que requiere, esfuerzo traducible en tiempo productivo desaprovechado. Sin duda, la preparación para cualquier puesto de tra-- bajo exige un esfuerzo considerable, pero lo típico de la oposición -- es que este esfuerzo ha de dedicarse no tanto a la capacitación para la tarea como a la preparación para el propio examen... Probablemente

---

(57) "La selección de los funcionarios públicos", "D.A." nº 7.

sería exagerado afirmar que la suma de horas que los españoles dedican a preparar oposiciones, ocupadas en trabajos productivos, podrían hacer variar la renta nacional. Pero, en todo caso, representan una masa de trabajo impresionante, más importante todavía por el hecho de que los que lo hacen están en plena juventud o en la primera madurez cuando pueden trabajar con más entusiasmo y rendimiento".

4ª. "Desde el punto de vista de la economía nacional, es un sistema de selección altamente caro. Y si lo es colectivamente, lo es también individualmente para el sujeto interesado. Esto nos permite una nueva consideración. Las oposiciones difieren por el tiempo que es necesario dedicar a su preparación, tiempo en el que puede influir incluso la frecuencia de su periodicidad. En la práctica, las posibilidades de opositar para un grupo de sujetos, por ejemplo, Licenciados en Derecho, se ordenan en parte, según las posibilidades económicas, con lo que la oposición, teóricamente abierta a todos, contribuye a reforzar la estratificación social".

5ª. "Las repercusiones del sistema de oposiciones sobre la personalidad del opositor, que inciden sobre la mentalidad del funcionario:

- La abundancia de individuos que hacen una oposición después de otra, incluso de orientaciones profesionales distintas, hasta que consiguen "entrar"; y la sensación de fracaso irreparable del que, finalmente, se ve obligado a abandonar la partida.

- El clima altamente competitivo de la oposición que empieza por enfrentar, a veces incluso personalmente, a los individuos que luego deberán colaborar en la misma tarea. Es una triste realidad que muchas hostilidades y recelos profesionales en nuestro país empezaron en el aula de oposiciones.

- El esfuerzo, e incluso el sacrificio, que supone preparar una oposición, a veces durante años, tiende a producir la impresión de que el puesto conseguido es simplemente el premio por el trabajo realizado. Dicho de otro modo, la oposición concentra todo el interés en la lucha por el cargo y deja para su ejercicio sólo los sobranes de ilusión y de energía. No es frecuente que un funcionario -



despliegue en su tarea la misma actividad que puso en conseguirla. E incluso se dan casos en oposiciones de muy alto nivel en que un esfuerzo realmente sobrehumano deja en algunos individuos un auténtico hastío frente a toda actividad intelectual posterior" (58).

d') Tesis del Profesor Lozano Iruete

Por su parte, José María Lozano Iruete, manifiesta que "creo que no se me discutirá si afirmo que el actual sistema de oposiciones en España presenta fundamentalmente los siguientes defectos:

1) El hecho de no tener en cuenta para nada las actividades anteriores del opositor, su "curriculum vitae", su expediente académico, sus eventuales servicios al Estado. El opositor llega un buen día, desconocido y anónimo ante un Tribunal y se juega a una carta -- a un azar-- su trabajo de años, sin que nada pueda ser alegado en su favor.

2) Su falta de flexibilidad: se exige a todos el mismo -- programa sin tener en cuenta para nada los especiales conocimientos -- de cada uno, a menudo, utilísimos en potencia para la Administración.

3) Su carácter fundamentalmente memorístico.

4) La exigencia de condiciones innecesarias (edad, etc.) y la ausencia de otras necesarias (carácter, dotes de mando, etc.)" -- (59).

e') Conclusiones

En definitiva, como argumentos principales de los defensores de las oposiciones, podemos mencionar:

1º. Que se trata de una convocatoria pública que goza de crédito y provoca gran afluencia de aspirantes.

---

(58) "La selección para el ingreso en la Administración Pública: I. El sistema de Oposición", "D.A." nº 26.

(59) "El ingreso de los funcionarios públicos", "D.A." nº 16.

2º. Que presenta óptimas posibilidades de selección cualitativa y objetivamente.

3º. Que la carrera de obstáculos que constituye, permite elegir a los mejores.

4º. Que ha hecho posible que lo mejor de cada promoción universitaria se haya ido situando en los cuadros superiores de la Administración.

Frente a tal argumentación, se replica poniendo de relieve -- los defectos del sistema:

1º. Es un simple examen de conocimientos, sin valoración de la personalidad ni la experiencia anterior.

2º. Es una prueba excesivamente rígida y formalista.

3º. Supone un esfuerzo extraordinario desde el punto de vista social, al tener a grupos numerosos de jóvenes dedicados a preparar -- un programa.

4º. Económicamente es un derroche el desaprovechamiento de tales energías y el soportar el coste de la preparación y realización -- de las oposiciones.

5º. Desde el punto de vista individual, en muchos casos el -- hacer frente a los gastos de preparación de la oposición, resulta imposible para muchos aspirantes, con lo cual la igualdad de oportunidades desaparece por completo.

A estas alegaciones, podríamos por nuestra parte añadir algunas más:

1ª. Si se reconoce que la oposición es una carrera de obstácu los, lógicamente se ha pensado y en consecuencia se ha actuado: cuantos más temas se exijan, más difícil será la oposición, mayor categoría profesional y más rango social tendrán los que la superen. De -- aquí que por un simple criterio cuantitativo se haya elevado el nivel

de ciertos Cuerpos de Funcionarios, independientemente de que la misión social que tienen encomendada sea de paralela importancia. En efecto, se podrían mencionar Cuerpos de los considerados de más prestigio, en los que la única razón de tal distinción es el número elevado de temas que hay que estudiar; pero no la trascendencia social de la función desempeñada ni tampoco el valor de las aportaciones científicas realizadas por sus miembros.

2ª. La acumulación de temas no sólo ha hecho una preselección de candidatos basada en la mayor dificultad para prepararlos, sino -- que también, y lo que es más grave, ha sido una barrera económica, de tal forma que esa decisión cuantitativa ha tenido una gran repercusión cualitativa: solapadamente se verificaba una discriminación social. En efecto, los que contaban con escasos recursos económicos no podrían embarcarse en la azarosa empresa de preparar una oposición -- que requiera mucho tiempo. De este modo, se autoeliminaban muchos posibles competidores y la oposición quedaba de hecho reservada a un -- grupo reducido, que bien por disponer de una situación económica fuerte, o bien por tener determinadas relaciones profesionales o familiares, podría soportar la preparación con ciertas perspectivas favorables. Como prueba de esta afirmación, recomendamos la lectura de ciertos escalafones a través del tiempo, y se podrá comprobar la persistencia de determinados apellidos, como si el puesto en el escalafón -- fuese un simple legado.

3ª. La objetividad reconocida de la oposición, como su primera virtud, no lleva consigo siempre la nota de justicia, pues, en casos, la estricta aplicación de sus normas constituye manifiestas injusticias, que se toleran por el respeto al sistema, al considerarlas como consecuencias lógicas de las propias reglas de juego. Por otra parte, creemos que la objetividad se puede conseguir exactamente con cualquier otro método, y sin el peligro de los hechos mencionados, -- siempre que se articule científicamente y se aplique con el debido rigor.

4ª. Que el mantener que la objetividad de la oposición fuese la causa de que gozase de prestigio social y ello a su vez determinase la afluencia de un gran número de aspirantes, está en tela de juicio en el momento actual, cuando el número de éstos disminuye progre-

sivamente, sin que quepa pensar en que se ha aminorado ni la objetividad ni el prestigio social. Si esto es así, y la realidad lo pone de manifiesto, cabe pensar que si en etapas anteriores había esa gran -- afluencia, era debido, no tanto al prestigio del sistema, como a que era el único camino para grandes sectores universitarios. De aquí, -- también el hecho de que para los mejores grupos de éstos el acceso a los cuadros de la Administración fuese la solución más fácil y única, aunque no siempre la más conveniente para la propia Administración, -- pues accedían a puestos de nivel medio hombres con capacidad superior, que después no utilizaban en servicio de ésta, con lo cual se veía -- desatendida, aunque, paradójicamente, dispusiese de unos servidores -- de "gran personalidad".

Podríamos añadir muchos más motivos que reclaman la reforma -- del sistema; la que, por otra parte, lleva años y años postulándose, -- aunque posiblemente la dificultad de sustituirla por otro método tan objetivo, haya sido la causa principal de supervivencia y consolidación del sistema. Es decir, en nuestra opinión, la oposición se ha -- mantenido, no tanto por las virtudes intrínsecas del procedimiento, -- como se ha alegado; como por las dificultades de todo tipo para sustituir la por otro método que contase inicialmente con la necesaria aceptación social.

#### f') Propuesta de modificación

De las distintas propuestas formuladas, quizá una de las más completas, tanto por la amplitud de su contenido, como por lo elaborado de sus ideas, sea la del citado Profesor Siguán Soler, el que en -- un estudio publicado, como continuación del anteriormente reseñado, -- expone las líneas maestras de dicha reforma, que consideramos de un -- indudable valor práctico, pues se formulan las directrices de lo que podría ser la base del nuevo sistema selectivo:

1º. "Supresión de los exámenes multitudinarios, mediante convocatorias periódicas y descentralización de exámenes".

2º. "Establecer una mayor relación entre los conocimientos -- exigidos en el examen y los conocimientos exigidos por la tarea".

3º. "Llevar a los opositores y especialmente a los jueces, el

conocimiento de que un examen de conocimientos no es tanto un examen de memoria, como un examen de la capacidad de adquirir y de utilizar ciertos conocimientos necesarios para el ejercicio profesional, más, - por tanto, un examen de inteligencia que de memoria mecánica".

4º. "Aun cuando el examen de selección se centre en el examen de conocimientos para la profesión, habría que dejar claro que no puede reducirse a esto y que de alguna manera ha de tener en cuenta - - otras aptitudes y otros rasgos de la personalidad de los candidatos".

5º. "Debería darse al candidato la posibilidad de exponer su formación y su experiencia profesional, así como sus proyectos y sus ambiciones en la Administración, exposición que podría utilizar el -- Tribunal no sólo para valorar, aunque fuese de forma elemental, sus - aptitudes, sino también para formarse alguna idea de su personalidad".

6º. "Sería necesario revalorizar los exámenes prácticos... Lo realmente importante de un ejercicio práctico es que permite observar no sólo si el examinando ha llegado a la solución correcta, sino, sobre todo, cómo se ha enfrentado con el problema" (60).

Como hemos anticipado, en las ideas precedentes se comprenden orientaciones que merecen seguirse. Hay que destacar que algunas de - ellas ya han sido puestas en práctica por la propia Administración, - desde el momento que el autor las formuló: periodicidad en ciertas -- convocatorias, descentralización de algunos ejercicios, valoración de aspectos globales, etc.

En base a las anteriores consideraciones, estimamos que el -- examen de conocimientos, como método selectivo, debe responder a las exigencias que a continuación exponemos, con las cuales se produciría la transformación de la estructura tradicional de la oposición española. Ahora bien, creemos que ésta no sólo debería estar formada por -- este método selectivo, sino que, además, como indicaremos en su momento, debe complementarse con los otros métodos que examinamos.

---

(60) "La Selección para el ingreso en la Administración Pública: II.- Nuevas perspectivas", "D.A." nº 27.

### c) Exigencias del examen de conocimientos

1ª. Los conocimientos valorables tienen que ser necesarios -- para el desempeño de la función o puesto de trabajo. En consecuencia, se estima que tienen que eliminarse todos aquellos que no tengan una proyección inmediata profesional. Esto no quiere decir que no deban -- tenerse otros conocimientos de base, pero éstos será suficiente acreditarlos con la titulación que sea exigida para tomar parte en las -- pruebas (61). El volver a examinar los conocimientos de base supone -- someter a una reválida los mismos, lo que implica, por una parte, des -- autorizar al Centro docente Oficial que expidió el referido título y, en segundo lugar, asumir un papel los examinadores, cuya legalidad se -- ría un tanto discutible, pues desempeñan un cometido para el que no -- está muy claro que se hallen legitimados. Quizá extrañe esta afirma -- ción, pero estimamos que responde a la realidad, si bien sea opinable desde un punto de vista meramente jurídico formal.

2ª. Los exámenes con los que se valoren tales conocimientos -- deben estar estructurados convenientemente para poder medir en forma adecuada dichos conocimientos. Es decir, es preciso, por una parte, -- elegir las pruebas a proponer y, en segundo lugar, hay que preparar -- las de modo apropiado. La elección demanda a su vez que se cuente con funcionarios o personal experimentado, que sea el que indique "el qué" se debe proponer. La preparación de las mismas, por su parte, requiere

---

(61) El problema de la titulación exigible fue objeto de un profundo análisis como consecuencia de la polémica mantenida entre los -- ilustres profesores Garrido Falla y García-Trevijano, a raíz de la Convocatoria de oposiciones conjuntas para ingreso en Cuerpos Técnicos Administrativos de diversos Ministerios (Orden Ministerial de 9 de abril de 1969) y que se publicó en "Documentación -- Administrativa" en sus nros. 32-33, 34 y 41. En los tres estudios que la integraron: dos debidos al primer profesor mencionado y -- uno al segundo, no sólo se expusieron respectivamente las tesis de formación jurídica exclusiva y de no exclusividad, sino que, -- además, se aportaron orientaciones dirigidas a la configuración del papel del funcionario administrativo y también a la delimita -- ción de funciones dentro de la Administración Pública española y, como consecuencia, encaminadas a la estructuración de su función pública.

que se efectúe por expertos en cada una de ellas.

3ª. Las pruebas han de proponerse y efectuarse de forma tal, - que su calificación pueda ser lo más objetiva posible, independientemente de cual sea su contenido. Y en este sentido, hay que advertir - que, frente a la metodología tradicional, consistente en ejercicios - amplios, en los que el examinando tiene libertad total de exposición del tema propuesto, hoy en día se va aplicando cada vez más, el sistema de respuestas concretas, con objeto de facilitar la calificación y de hacer posible la valoración objetiva. No obstante, se suele mantener también el sistema anterior para poder apreciar las dotes de redacción, de análisis y de síntesis.

Por último, en cuanto a los supuestos de aplicación de este método, dentro de la concepción moderna de los procedimientos de selección, se consideran como los más apropiados a los siguientes:

1º. Cuando el número de aspirantes es muy elevado, con lo cual, si se trata de ejercicios escritos, se puede actuar con gran rapidez, eliminando con gran facilidad a los aspirantes que se califican de más baja preparación.

2º. Cuando los puestos a cubrir son de nivel medio, hacia abajo, en los que lo fundamental es tener unos conocimientos básicos indispensables, que se aprecian y valoran con gran sencillez y rapidez.

3º. Cuando los puestos a cubrir no llevan aneja una gran responsabilidad personal o son de ínfimo contacto social, tanto en el interior como en el exterior, en los que al igual que los comprendidos en el apartado anterior, lo esencial es lo que sepan.

En cambio, se estima que no son apropiados para elegir personal que ha de desempeñar cometidos de una gran responsabilidad, o que requieren trabajo en equipo, o que precisan contactos sociales o que lleven anejo el mando de hombres (62). En tales supuestos, no obstante, pueden ser útiles combinados con otros métodos, por cuanto proporcionan una información sumamente útil, que puede ser contrastada y --

---

(62) R. Riccardi, Obra citada, pág. 41-42.

complementada con la que estos otros faciliten. En este sentido, el -- Profesor García-Trevijano advierte cómo "las pruebas de exámenes, pueden clasificarse desde distintos puntos de vista: según su forma, su duración, la aptitud de los candidatos, etc. pero fundamentalmente ca be repasarlas en tres grupos: escritas, orales y prácticas. La finali dad que se persigue es la base de cada una de ellas. Puede perseguir- se el detectar la personalidad del candidato, sus conocimientos gene- rales o específicos, su capacidad potencial, su actitud reactiva ante un problema inmediato, etc. En general, hoy día no sólo se persigue -- conocer la preparación que aquél tenga sobre la materia de su examen, sino su personalidad y su capacidad potencial" (63).

#### E) Período de prueba

El período de prueba, constituye, por una parte, la última fa se del proceso de selección y, por otra, puede ser el único método se lectivo aplicado. "Durante este período --advierte Ismael Olea-- el can didato seleccionado se enfrenta a los problemas, situaciones y difi-- cultades que habrá de encontrar. Su comportamiento, sus respuestas a estas situaciones serán reales y por tanto muy semejantes a las que -- en lo sucesivo habrá de afrontar. Observar estas actuaciones es, por tanto, fundamental en la selección final del candidato" (64).

En el período de prueba, por tanto, nos encontramos:

1º. Que se coloca al candidato ante una situación real, que -- es la misma en la que se tendrá que desenvolver si es admitido. Exis- te o debe existir, por tanto, la nota de realismo.

2º. Que ante esa situación, el aspirante tiene que reaccionar según su propia personalidad y conforme a los conocimientos que posee, con lo cual se ve forzado a dar una respuesta a tal situación.

3º. Que tal respuesta, manifestada en un comportamiento y en una actuación, tiene que ser observada y valorada.

---

(63) Obra citada, pág. 518.

(64) Obra citada, pág. 140.



4º. Que como consecuencia de tal observación y valoración, se llega a una decisión: admitir o rechazar definitivamente al aspirante.

El período de prueba presenta, al igual que los restantes métodos selectivos, sus limitaciones y así R. Riccardi destaca entre -- otras:

1ª. Por el número de aspirantes, pues si es muy elevado, al -- no ser posible que todos lo efectúen simultáneamente, el llegar a la decisión indicada requiere mucho tiempo, con lo cual se retrasa la -- misma.

2ª. Por la clase de trabajo de que se trate, que de ordinario precisará una continuidad contraria al cambio permanente que entraña la puesta a prueba de los distintos aspirantes.

3ª. Por el personal ya fijo de la respectiva entidad, que tiene que trabajar con los candidatos y que se ve afectado por los continuos cambios de éstos.

4ª. Por la situación del propio candidato que se encuentra en un estado de inestabilidad, que es sumamente incómoda.

5ª. Por la prueba en sí, ya que ésta sólo sirve para demos-- trar que si el candidato quiere, puede hacer su trabajo a gusto de la empresa; pero no garantiza que seguirá haciéndolo así cuando adquiriera la condición de permanente" (65).

Precisamente por la existencia de estas limitaciones, surge -- el problema de la duración de este período, la que se considera, en -- términos generales, que debe ser lo suficientemente amplia para poder contrastar las condiciones del candidato, pero que no debe prolongarse excesivamente, ya que la provisionalidad de la situación hace que resulte incómoda, como ya se ha dicho, para el interesado. Por otra -- parte, "¿Debe ser igual para todos los puestos la duración del período de prueba? --se pregunta F. Nigro--. Muchos dicen que no, pues estiman que dicha duración debe estar en función del tipo de puesto. Con

---

(65) Obra citada, pág. 46-49.

respecto a los tipos de puestos de carácter más repetitivo, como los de mecanógrafo, estenógrafo y operador de máquinas de distintos tipos, estiman que con tres meses sería suficiente para formarse una opinión clara acerca de la aptitud del interesado para ejercer su tarea satisfactoriamente. Pues en realidad ¿cuánto tiempo exige decidir sobre si un mecanógrafo sabe escribir a máquina o si un operador de máquina tabuladora sabe manejar la máquina? ¿Por qué ha de ser necesario ampliar a un año entero el período de prueba? Por otra parte, para otros tipos de funcionarios es necesario más tiempo para poder formar un juicio exacto acerca de su idoneidad. ¿Puede ser apreciada objetivamente la capacidad de un economista o la de un investigador en tres meses? Normalmente, no; de hecho, un trabajo científico concreto puede durar mucho más. Dado que el enjuiciamiento de la eficacia de éstos y otros empleados, pone a contribución factores más complejos, la mayoría de los especialistas de personal y de los mandos operativos, recelan de un período de prueba de aplicación uniforme a todos los niveles"(66).

De la formulación reproducida se pueden deducir dos consecuencias importantes:

1ª. El período de prueba no puede, o no debe, tener una duración uniforme, sino que debe ser diferente según el trabajo a realizar.

2ª. Los trabajos repetitivos y de mera ejecución, deben tener períodos breves y en cambio los que sean de creación o de decisión, -precisan períodos más prolongados.

"Independientemente de la duración, sobre lo que no hay ninguna duda -advierte C. Blanco Cohen- es que en este período el mando debe seguir muy de cerca a la persona que realiza dicha prueba. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las veces sucede todo lo contrario, y cuando a ese mando se le pide una calificación, improvisa o --basa su concepción en apariencias o datos personales, que de igual forma podía haberlos utilizado sin que el aspirante ni la empresa --hubieran tenido que esperar a este momento para llegar a la misma conclusión" (67).

---

(66) Obra citada, pág. 303-4.

(67) Obra citada, pág. 50.

La ausencia de observación y valoración de los candidatos por parte de sus inmediatos superiores, es un defecto bastante frecuente, como pone de relieve el autor citado, que hace que el período de prueba como método selectivo, quiebre al faltarle su elemento esencial, - con lo que se convierte, en muchos casos, en un mero trámite. Por - - otra parte, incluso cuando existe observación, la valoración se ve influida grandemente por consideraciones totalmente ajenas al trabajo: el contacto personal entre aspirante y jefe hace que a éste le resulte doloroso informar desfavorablemente por las consecuencias que tal informe tendría, con lo que sucede que prácticamente todos los informes son favorables, y, por tanto, el período de prueba deja de ser fase selectiva para convertirse en etapa de iniciación. "Una de las características más sobresalientes del período de prueba -advierte - - P. Muñoz Amato- en ciertas jurisdicciones es la de que se desperdicia casi totalmente su utilidad, por la inercia de los supervisores que, - una vez colocada una persona en un puesto, toleran la continuación de su empleo. Es preciso insistir en que el proceso de selección no termina hasta que el empleado no adquiere el nombramiento permanente. Un recurso útil es el de separar al empleado del cargo al terminar el período probatorio, a menos que el funcionario autorizado para nombrar tome la iniciativa de certificar que los servicios han sido satisfactorios" (68).

En este hecho, de difícil superación, encontramos el principal defecto del período de prueba como método selectivo, ya que rara vez tendrá tal carácter. En cambio, ofrece la ventaja de facilitar la incorporación e integración del nuevo empleado. Si el período de prueba no suele tener de hecho carácter selectivo, es evidente que lo - - conveniente es que su duración no se prolongue mucho para no agudizar los problemas psicológicos de la inestabilidad.

Por último, una cuestión interesante que plantea el Profesor García-Trevijano, es la de la diferenciación entre "período de prueba" y "período de prácticas", y así afirma que "suele confundirse dogtrinalmente. Los autores extranjeros que se han preocupado del tema -

---

(68) "Introducción a la Administración Pública: II Relaciones Humanas y Administración de Personal". México, 1957, pág. 117.

no los distinguen... En España también suelen confundirse ambos períodos terminológicamente, pues no existe período de prueba en la función pública normalmente; si bien hay que advertir como atenuante la escasa experiencia que se tiene sobre la materia por la novedad reciente del sistema" (69). En síntesis, la interpretación de García-Treviño es:

- El período de prueba para el trabajador supone que durante el mismo su contrato de trabajo está sometido a una condición resolutoria; en tanto que para el funcionario implica una situación en la que puede "ir a menos" si no se consolida. En definitiva, para ambos es un status similar.

- El período de prácticas en cambio, para el funcionario es una situación en la que simplemente es un candidato, sin haber adquirido plenitud de derechos.

Esta última interpretación está de acuerdo con el régimen previsto por el artículo 32 de la Ley articulada de Funcionarios y el Decreto 2780/1965, de 23 de septiembre, en los que se reconoce una retribución especial como funcionarios, si bien el tiempo correspondiente al período de prácticas no es abonable a efectos de trienios ni pasivos. Es decir, se les acreditan ciertos derechos, pero no su totalidad como funcionarios.

#### F) Conclusión

Hemos expuesto los principales métodos de selección que se -- utilizan, con objeto no sólo de proporcionar una información, siquiera sea somera, sobre su problemática; sino con el principal de tener base para considerar a continuación su posible aplicación en la Administración Pública española, tanto en la Central, como en la Local. - Estimamos que dentro de los cauces legales vigentes se pueden aplicar todos y cada uno de dichos métodos, sin necesidad de tener que dictar ni siquiera una Orden Ministerial. Es suficiente la regulación en la respectiva Convocatoria. Ahora bien, si desde el punto de vista legal

---

(69) Obra citada, pág. 524-25.

no existe inconveniente para su aplicación, en cambio desde el punto de vista real, sí hallamos dificultades, fundamentalmente de dos tipos distintos: uno de carácter social y otro de índole profesional.

El obstáculo de carácter social radica en la creencia generalizada de que la indispensable objetividad sólo queda garantizada, como se ha anticipado, con el procedimiento tradicional de la oposición, que pese a ser ampliamente criticada, se le reconoce con unanimidad - su gran objetividad, por lo que goza de una aceptación plena. De aquí que su sustitución provocará múltiples recelos ante el temor que el cambio pueda suponer un retroceso en la conquista lograda.

La dificultad de tipo profesional, estriba en que la aplicación de estos métodos, y en especial los tests y la entrevista, demandan personal experto que sepa emplearlos adecuadamente; con lo cual, - el sistema actual de designar a los examinadores, tendría que ser revisado para que desempeñasen este papel auténticos especialistas. El problema no radica en la designación de éstos, sino en el hecho de tener que prescindir de los habituales, que representaban la participación de los Cuerpos de funcionarios afectados en la selección de los aspirantes a ingreso en los mismos. Posiblemente el escollo principal se halle en la previsible resistencia de éstos a perder y su influencia, si bien los motivos en que se pretenda basar su oposición a tal medida, sean otros distintos y más desinteresados.

En definitiva, estimamos que el ordenamiento jurídico de selección en la Administración Pública española, permite la introducción plena de los métodos modernos selectivos, si bien sea preciso, por una parte, demostrar que la aplicación de los mismos garantiza la más absoluta objetividad y, por otra, contar con la aceptación de los propios funcionarios, que han de comprender que la tecnificación que se alcanza con su utilización compensa la pérdida de su influencia directa en la selección; la que, por otra parte, puede robustecerse, si es necesario, por su intervención en las otras fases selectivas y, en especial, en el período de prueba. Su participación puede consistir, por una parte, en la determinación del contenido de las pruebas a efectuar; por otra, en su actuación en los exámenes de conocimientos y, - por otra, en su valoración del período de prueba, con lo cual, incluso, podría tener lugar un incremento de su intervención, el que debería -

determinar que su postura, en vez de ser de resistencia más o menos - manifiesta, fuese de cooperación entusiasta (70).

## 6. La selección en la Administración Pública española

Por Decreto 1411/1968, de 27 de junio, se aprobó la Reglamentación general para ingreso en la Administración Pública, cuyas directrices principales se exponen a continuación, por constituir la normativa general del procedimiento de selección para el ingreso como funcionario de carrera en la Administración Pública en cualquiera de sus grados o esferas, es decir, tanto la Central, como la Local y la Institucional.

### A) Principio general

El procedimiento de selección en cada caso, se regirá por las bases de la Convocatoria respectiva, la que tiene que ajustarse:

1º. A las disposiciones del Reglamento general, salvo que por Ley se hayan establecido normas especiales. Tal es el caso, en ciertos aspectos, de la Función Pública Local.

2º. En lo no previsto por dicho Reglamento, a las disposiciones aplicables en cada caso (71).

En conclusión y siguiendo el régimen tradicional, la Convocatoria es la ley de la selección, si bien ésta tiene que ajustarse a las prescripciones del Reglamento General, que constituye un paso más an la unificación de la Función Pública española, y una acentuación -

---

(70) Francisco Prieto Rodríguez en su trabajo "La selección de funcionarios públicos en Italia" ("D.A." nº 56/57) nos brinda una información sumamente amplia sobre el régimen existente en dicho país, en la que se puede observar el paralelismo y las diferencias que presenta con respecto a nuestro sistema.

(71) Artículo 1º del referido Reglamento.

del sistema implantado por el Reglamento sobre Régimen General de — Oposiciones y Concursos de los Funcionarios Públicos, aprobado por Decreto de 10 de mayo de 1957 y al que ha sustituido.

## B) Sistemas

Como sistemas de selección se admiten tres distintos(72):

### a) Oposición

Consiste en la celebración de una o más pruebas competitivas para determinar la aptitud de los aspirantes y el orden de prelación de los mismos en la selección. Como advierte el Profesor García-Treviño "no significa ello que no se puedan y deban tener en cuenta méritos preconstituidos por los opositores. Ya el Dictamen del Consejo de Estado de 20 de febrero de 1954 estableció que "la oposición es la regla general, sin que el hecho de exigir determinados méritos la convierta en concurso-oposición", posición lógica, ya que los méritos son relevantes a todos los efectos. En la oposición pura lo que ocurre es que los méritos son examinados y valorados en conjunto con las demás pruebas, sin la distinción de fases, como ocurre en el concurso-oposición" (73).

### b) Concurso

Consiste exclusivamente en la calificación de los méritos alegados por los aspirantes para determinar su aptitud y la prelación de los mismos en la selección. "El concurso de méritos -advierte el Profesor Jordana de Pozas- es un procedimiento de selección que se ajusta a las siguientes notas:

1ª. Convocatoria pública, en la que se anuncia el número y -- clase de las vacantes que se trata de proveer, los méritos que han de ser estimados para la selección y -con gran frecuencia- el baremo del valor puntuable para cada uno y las demás normas relativas a plazos, - Tribunal y autoridad que ha de resolver y recursos posibles.

---

(72) Artículo 2º del Reglamento.

(73) Obra citada, pág. 511-12.

2ª. Constitución de un Tribunal o Comisión calificadora de -- los méritos alegados.

3ª. Propuesta de los que se consideran con mayores méritos, -- en número generalmente igual al de vacantes o, en otros casos, en número triple (terna) al de vacantes.

4ª. Nombramiento de los propuestos por la Autoridad competente. Los Tribunales o Comisiones suelen estar formados por dos, cuatro o seis miembros pertenecientes al Cuerpo de que se trate o al Profesorado técnico o universitario y por un Presidente nato o libremente designado, por el que tiene la competencia para nombrar" (74).

#### c) Concurso-oposición

Consiste en la sucesiva celebración como parte del procedimiento de selección, de los dos sistemas anteriores.

#### C) Convocatoria

Como principios generales se contienen los siguientes:

1º. Establecerá la libre concurrencia, salvo que por Ley esté expresamente autorizada la Convocatoria restringida. Se impone, pues, el principio de igualdad de oportunidades, cuya excepción precisa estar dispuesta por Ley, con lo cual los supuestos de reserva tienen -- que ser mínimos. Con esta fórmula se pretende combatir la corruptela de admitir libremente al personal con carácter transitorio y después convertirlo en funcionario por la vía de turno restringido (75).

2º. El procedimiento normal será la oposición, salvo que por disposición legal esté establecida la celebración de concurso o concurso-oposición. Es decir, que el procedimiento ordinario será la oposición y sólo excepcionalmente y cuando así esté expresamente autorizado, se podrá acudir a uno de los otros dos procedimientos: concurso

---

(74) "Formación y Perfeccionamiento de los Funcionarios Públicos en -- España", "D.A." nº 38.

(75) Artículo 2º del citado Reglamento.



o concurso-oposición (75). Se continúa, por tanto, dando preferencia a la oposición como sistema básico, de acuerdo con el régimen tradicional.

3º. Se tendrá que publicar en el Boletín Oficial del Estado - cuando se trate de provisión de plazas de la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos, o así lo disponga una norma legal o reglamentaria; y en el Boletín Oficial de la provincia respectiva, -- cuando las vacantes convocadas lo sean de la Administración Local o - de Organismos de ella dependientes (76). Se impone, en consecuencia, - la máxima publicidad a las Convocatorias, de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades.

4º. Las bases vinculan a la Administración, a los Tribunales que han de juzgar las pruebas y quienes toman parte en ella. La convocatoria una vez publicada sólo puede ser modificada con sujeción estricta a las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo (76). Se establece, por tanto, el principio de legalidad plena, en cuanto la - primera obligada es la propia Administración, que ya no puede modificar la Convocatoria si no es con sujeción a una serie de formalidades que son garantías para el administrado.

5º. Tiene que comprender (76):

a) Número y características de las plazas convocadas, que no podrán exceder de las vacantes existentes, salvo lo establecido -- por las disposiciones específicas aplicables en cada caso; pudiéndose incrementar con las que hayan de producirse por jubilación forzosa en los seis meses siguientes a la publicación de la Convocatoria, y con las que puedan producirse hasta que finalice el plazo de presentación de instancias.

b) Centro o dependencia a que deben dirigirse las instancias.

c) Condiciones o requisitos que deben reunir o cumplir -- los aspirantes.

---

(76) Artículo 3º del mismo.

d) Pruebas selectivas que hayan de celebrarse y, en su -- caso, relación de méritos que han de ser tenidos en cuenta en la se-- lección.

e) Composición del Tribunal calificador.

f) Sistema y forma de calificación.

g) Programa de las pruebas, cuando éstas deban de reali-- zarse con arreglo a un programa, salvo en aquellos casos en que por -- las peculiares características de los ejercicios, las disposiciones -- específicas dispongan otra cosa.

En los puntos anteriores se comprenden los aspectos esencia-- les de la Convocatoria, que el legislador ha considerado que es preci-- so expresar, para limitar la discrecionalidad del órgano que la aprue-- be y someter a un régimen de legalidad estricta su actuación.

6º. El plazo de presentación de instancias será, en todo caso, de 30 días hábiles (77). De esta forma, se consagra en el aspecto tem-- poral el principio de igualdad de oportunidades.

7º. En ningún caso se exigirá a los aspirantes la presenta-- ción previa de documentos justificativos de que reúnen las condiciones exigidas, salvo las certificaciones académicas, las publicaciones y -- los trabajos específicos y otros, que por su naturaleza o por corres-- pponder a la Administración calificarlas, sea necesario examinar pre-- viamente (77). Con este principio se respeta la exigencia de simplifi-- cación administrativa, en cuanto a la presentación de documentos, la que se acentúa aún más al ser de aplicación las diversas prescripcio-- nes de la Ley de Procedimiento Administrativo.

8º. Para ser admitido, y en su caso tomar parte en la prácti-- ca de las pruebas selectivas correspondientes, bastará que los aspi-- rantes manifiesten en sus instancias que reúnen todas y cada una de -- las condiciones exigidas en la fecha de expiración del plazo señalado para la presentación de instancias (77).

---

(77) Artículo 4º del mismo.

9º. No podrá exceder de ocho meses el tiempo comprendido entre su publicación y el comienzo de los ejercicios, o, en caso de no haberlos, de la resolución definitiva sobre la misma, salvo que por razón motivada expresada en la propia Convocatoria, se hubiese señalado un plazo superior, que como máximo será de un año (78). Al establecer un límite máximo se reduce la discrecionalidad de la Administración en este aspecto.

10º. La autoridad competente nombrará funcionarios en prácticas, en el caso que reglamentariamente esté establecido, a los aspirantes aprobados que hayan de seguir un curso selectivo o período de prueba (79). Con este principio, por último, se trata de elevar la condición de los aspirantes que hayan superado las pruebas selectivas, al reconocerles la situación de funcionarios en prácticas, con los derechos inherentes a la misma.

## 7. La selección en los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado

Como se ha anticipado, el régimen de selección, si bien sigue siendo el de la oposición tradicional, se ha operado en su contenido una profunda transformación, sin que ello haya supuesto un cambio en las normas generales que la regulan. Precisamente, en este hecho nos fundamos para sostener el que puede llevarse a cabo una mayor transformación manteniendo en su totalidad la normativa vigente. En prueba de tal aserto, a continuación exponemos en forma sintética, el contenido actual de las pruebas de acceso a los Cuerpos Técnico, Administrativo y Auxiliar, pues consideramos de un indudable interés la comparación de dicho contenido con el que era habitual en las tradicionales oposiciones.

### A) Cuerpo Técnico (80)

Las pruebas en la fase de oposición, comprenden los siguientes

---

(78) Artículo 7º del mismo.

(79) Artículo 9º del mismo.

(80) Convocatoria publicada en el B.O.E. de 25 de junio de 1970.

ejercicios:

- Primer ejercicio: escrito, consistente en desarrollar en el plazo máximo de cuatro horas, dos temas de carácter general, del Programa de la Oposición, eligiendo el aspirante entre seis temas de -- tres materias (histórico-político y sociológico, jurídico-administrativo, y económico) que proponga el Tribunal.

Se observa, por una parte, que se continúa la tendencia iniciada por la Escuela Nacional de Administración Local, de proponer temas generales para valorar los conocimientos globales y, por otra, -- que se brinda al aspirante la posibilidad de elección, de acuerdo con sus preferencias o aficiones. Supone, pues, una acusada humanización.

- Segundo ejercicio: escrito, desarrollar en el plazo máximo de tres horas, una síntesis y comentario sobre un texto de carácter -- doctrinal, relacionado con el Programa de la Oposición.

Con este ejercicio se da un paso decisivo en el camino hacia la valoración de las condiciones de la persona y de sus conocimientos generales. Por otra parte, el enjuiciar tal ejercicio no es posible -- con los criterios tradicionales, ya que es necesario aplicar sistemas valorativos más complejos y al mismo tiempo más racionales. Podríamos afirmar que con la configuración de este ejercicio se está llegando al máximo en la concepción tradicional y se está, insensiblemente, pero acusadamente, entrando en el ámbito de los modernos métodos selectivos.

- Tercer ejercicio: oral, contestar durante 30 minutos, como máximo, a tres temas extraídos al azar, bien del grupo de materias jurídicas, bien del de materias económicas o del de materias histórico-políticas, que integran el Programa. Antes del segundo ejercicio, los aspirantes manifestarán el grupo de materias que eligen para la prueba oral.

Los candidatos dispondrán de un cuarto de hora para la preparación de este ejercicio. Y el Tribunal podrá dialogar durante un período máximo de 15 minutos con el opositor sobre las materias desarrolladas.

En este ejercicio se observa también un avance: la elección - de materias, la preparación previa y el diálogo posterior, están igualmente muy distantes de la oposición tradicional.

- Cuarto ejercicio: oral, desarrollar durante 30 minutos un tema relacionado con el Programa, respetándose las opciones establecidas para el tercer ejercicio. Los temas se elaboran por el Tribunal - de entre los tres grupos de materias y se decide por suerte.

El aspirante dispone de tres horas para preparar el ejercicio, pudiendo consultar libros y apuntes. Durante ese tiempo el opositor - redacta un guión para utilizarlo en la exposición oral y entregarlo - posteriormente al Tribunal. Terminada la exposición, el Tribunal puede dialogar con el opositor durante 15 minutos.

Este ejercicio acentúa la tendencia en orden a la valoración de los conocimientos generales y la personalidad del aspirante, por - cuanto unos y otros se proyectan, tanto en la preparación, como en la exposición del tema correspondiente y en el diálogo final.

- Quinto ejercicio: idiomas, traducción directa con ayuda de diccionario de un texto inglés o francés, a elección. Y prueba voluntaria sobre dominio escrito y oral de una o más lenguas vivas.

Los aspirantes que superan estas pruebas realizan un curso selectivo, y los que lo aprueben efectúan un período de prácticas en -- los Ministerios civiles.

#### B) Cuerpo Administrativo (81)

Las pruebas en la fase de oposición comprenden los siguientes ejercicios:

##### a') Turno libre

- Primer ejercicio, está formado por dos pruebas distintas:

---

(81) Convocatoria publicada en el B.O.E. de 31 de enero de 1970.

- Prueba A, que consiste en contestar por escrito a un -- cuestionario de preguntas de respuesta alternativa, preparado al efecto por el Tribunal, sobre la cultura general proporcionada por los estudios de Bachillerato superior.

- Prueba B, que consiste en resolver cuatro problemas de escalonado grado de dificultad, sobre supuestos tomados del temario -- de Cálculo que figura en el Programa. Para el desarrollo de ambas -- pruebas, el opositor dispone de dos horas y media.

- Segundo ejercicio, consiste en resumir un texto de índole -- político-administrativo, propuesto por el Tribunal, que se presentará mecanografiado y en él se valora la capacidad de síntesis, la claridad de ideas y la limpieza de presentación. Para su realización, el -- opositor dispone de tres horas.

- Tercer ejercicio, consta de dos pruebas distintas:

- Prueba A: oral, desarrollo durante 20 minutos, como máximo, de un tema de "Organización del Estado y de la Administración -- Pública" y de otro de "Nociones de Derecho Administrativo".

El opositor dispone de 10 minutos para la preparación de los temas que le hayan correspondido en suerte, y al término de su exposición, el Tribunal puede formularle preguntas o solicitarle aclaraciones sobre los temas desarrollados, durante un tiempo máximo de 15 minutos.

- Prueba B: escrita, desarrollar dos supuestos prácticos (uno de Estadística y otro de Contabilidad) que son fijados por el -- Tribunal, así como también el tiempo para su resolución.

Además, los aspirantes tienen que contestar a cuatro preguntas de las que figuran en el Programa.

- Cuarto ejercicio: voluntario, consistente en pruebas de idiomas, estadística y contabilidad.

Los aspirantes que superen estas pruebas, tienen que realizar

un curso selectivo de formación y los que lo aprueben, han de efectuar un período de prácticas en los Ministerios civiles.

b') Turno restringido

Comprende los mismos ejercicios que el turno libre, con las siguientes modificaciones:

1ª. Con anterioridad al primer ejercicio se convoca a todos los aspirantes de este turno, para que aquellos que lo desean, participen en una prueba no eliminatoria, en la que pueden concurrir a una de estas dos variantes:

- Prueba A: mecanografía, que consiste en la copia a máquina, durante 15 minutos, de un texto facilitado por el Tribunal.

- Prueba B: taquigrafía, que consiste en una toma taquigráfica, a una velocidad de 60 a 80 palabras por minuto, durante cinco minutos.

2ª. En la Prueba A del primer ejercicio, las preguntas versan sobre cultura general básica.

3ª. El tercer ejercicio se sustituye por un curso selectivo de preparación en la Escuela Nacional de Administración Pública.

C) Cuerpo Auxiliar (82)

La fase de oposición comprende los siguientes ejercicios:

- Primer ejercicio: escrito, y comprende dos pruebas distintas, que se celebran en un mismo acto:

- Prueba A: Mecanografía, consistente en una copia a máquina, durante 15 minutos, a una velocidad mínima de 250 pulsaciones por minuto, de un texto que facilita el Tribunal.

---

(82) Convocatoria publicada en el B.O.E. de 29 de agosto de 1970.

- Prueba B, integrada por tres modalidades distintas, de las que el aspirante ha de elegir una:

a) Taquigrafía, consistente en la toma taquigráfica - a mano de un dictado a una velocidad de 60 a 80 palabras por minuto, - durante un tiempo máximo de cinco minutos. La transcripción se efectúa, necesariamente a máquina, en el período máximo de una hora.

b) Estenotipia, consistente en la toma estenográfica, a una velocidad de 100 a 140 palabras por minuto, durante un tiempo máximo de tres minutos. La transcripción ha de efectuarse a máquina, - en iguales condiciones que el ejercicio de taquigrafía.

c) Práctica administrativa, consistente en la redacción de un escrito, carta o documento con los datos que indique el Tribunal, que debe presentarse escrito a máquina, disponiendo el aspirante de una hora.

- Segundo ejercicio: escrito, y consta también de dos pruebas:

- Prueba A: organización administrativa, consistente en contestar por escrito, en el tiempo máximo de una hora, a un cuestionario de preguntas relacionadas con el temario que figura en la Convocatoria.

- Prueba B: idiomas, consistente en una traducción directa e inversa de las lenguas vivas alegadas en la solicitud. Esta prueba tiene carácter voluntario.

Los aspirantes que superen estas pruebas tienen que asistir a un curso selectivo, y los que lo aprueban, realizan un período de prácticas en los Ministerios civiles.

## 8. La selección del personal en la Administración Local

### A) Planteamiento

La especial situación del régimen del personal de Administra-



ción Local, que se encuentra desde hace varios años en trance de re--  
forma, con objeto de acomodar dicho régimen al sistema de la Adminis-  
tración Civil del Estado; ha impedido que se fuesen paulatinamente in-  
troduciendo modificaciones en el sistema selectivo para ponerlo de --  
acuerdo con las exigencias del momento actual. Por otra parte, e inti-  
mamente ligado con lo anterior, está el hecho de la "congelación del  
régimen retributivo", que ha sido igualmente un obstáculo a toda re--  
forma que habría implicado necesariamente una variación del sistema -  
anterior, lo que hubiese supuesto el riesgo de que ésta provocase una  
disminución aún mayor en el número de aspirantes, con lo cual la se--  
lección de candidatos para la Administración Local se habría hecho --  
todavía más difícil.

Estas dos circunstancias fundamentales, han determinado que -  
en esencia, el régimen estructurado por el Reglamento de 1952 manten-  
ga plenamente su vigencia, si bien hay que destacar, en la selección  
de los aspirantes a los Cuerpos Nacionales, se han efectuado retoques  
básicos en el contenido de los programas. Ahora bien, éstos no han po-  
dido ser tan trascendentales como los operados en las oposiciones de  
acceso a los Cuerpos de la Administración Civil del Estado, que ya --  
hemos reseñado.

#### B) Cuerpos Nacionales de Administración Local (83)

##### a) Secretarios de 1ª categoría (84)

La oposición de acceso a los cursos de habilitación, está for-  
mada por cuatro ejercicios:

- Primer ejercicio: escrito, consiste en el desarrollo duran-  
te un período máximo de dos horas, de un tema de conjunto, propuesto

---

(83) Si bien los Secretarios se dividen en tres categorías, como las  
oposiciones de acceso a los cursos de habilitación de 2ª y 3ª --  
hace varios años que no se convocan, vamos a fijarnos exclusiva-  
mente en las de los de 1ª, por ser más recientes, sin que esto -  
signifique ignorar la trascendencia social y profesional de los  
integrantes de las otras categorías.

(84) Convocatoria publicada en el B.O.E. de 16 de abril de 1970.

por el Tribunal y desenvuelto en el ámbito del Cuestionario del tercer ejercicio, aunque sin atenerse a epígrafes concretos del mismo. Con este ejercicio se valora la visión general de las cuestiones, la capacidad de sistematización y la habilidad para exponer y justificar la interdependencia entre materias distintas.

- Segundo ejercicio: escrito, que consiste en desarrollar durante un período máximo de dos horas y media, un tema sorteado entre los incluidos en el apartado de "Administración Local" del Cuestionario del tercer ejercicio. En esta prueba se valora, en especial, la profundidad de los conocimientos, las dotes de construcción personal, el sentido crítico y la aportación bibliográfica.

- Tercer ejercicio: oral, consistente en contestar, durante un período máximo de una hora, a cinco temas sacados a la suerte: uno de "Político", dos de "Administración General", uno de "Administración Local" y uno de "Economía, Hacienda y Derecho Mercantil" de los que figuran en el Cuestionario de la Convocatoria. Concluida la exposición, el Tribunal puede dialogar durante un período de 15 minutos con el aspirante sobre cuestiones relacionadas con los temas que haya desarrollado.

- Cuarto ejercicio: idiomas, consiste en la traducción directa e inversa, o ambas, de los idiomas francés, inglés y alemán. Este ejercicio tiene carácter voluntario.

Los aspirantes que superan estas pruebas, han de realizar un curso selectivo de habilitación, en cuyo intermedio efectúan un período de prácticas; al término de aquél, si lo han concluido con aprovechamiento, obtienen el título que les legitima para el ejercicio profesional.

#### b) Interventores de Fondos (85)

La oposición de acceso a los cursos de habilitación, también está integrada por cuatro ejercicios:

---

(85) Convocatoria publicada en el B.O.E. de 26 de febrero de 1970.

- Ejercicio primero: escrito, que se divide en dos partes:

1ª. De carácter práctico: consistente en resolver, en el tiempo máximo de tres horas, un problema de Cálculo Mercantil y financiero y un caso práctico de Contabilidad, relacionado con el Programa de la Segunda Parte de este mismo ejercicio.

2ª. De carácter teórico: consistente en desarrollar, en dos horas como máximo, un tema de Cálculo mercantil y financiero y otro de Contabilidad General y de Empresas, sacados a la suerte de entre los que figuran en el Programa.

- Ejercicio segundo: escrito, similar al ejercicio primero de la oposición de Secretarios.

- Ejercicio tercero: oral, consistente en contestar, durante un período máximo de 50 minutos, a cinco temas sacados a la suerte -- del Cuestionario que figura en la Convocatoria: uno de "Político"; -- otro de "Administración General", otro de "Administración Local", -- otro de "Economía" y otro de "Hacienda". Concluida la exposición, el Tribunal puede dialogar con el opositor durante un período máximo de 15 minutos, sobre cuestiones relacionadas con los temas que le hayan correspondido en suerte.

- Cuarto ejercicio: idiomas, similar al de la oposición de -- acceso al Cuerpo de Secretarios de 1ª categoría.

Los aspirantes que superan estas pruebas han de asistir a un curso selectivo de habilitación, comprensivo de un período de prácticas, similar al de Secretarios de 1ª categoría, aunque con contenido distinto.

#### c) Depositarios de Fondos (86)

La oposición de acceso a los cursos de habilitación está formada por cuatro ejercicios:

---

(86) Convocatoria publicada en el Boletín Oficial del Estado de 24 de noviembre de 1970.

- Ejercicio primero: escrito, similar al de la oposición de acceso al Cuerpo de Interventores.

- Ejercicio segundo: escrito, similar al de la oposición de acceso al Cuerpo de Interventores.

- Ejercicio tercero: oral, consistente en contestar, durante un período máximo de 30 minutos, a tres temas sacados a la suerte, de los que figuran en el Programa de la Convocatoria: uno de "Político y Administración General" o de "Derecho Privado"; otro de "Administración Local" y otro de "Economía y Hacienda". Concluida la exposición, el Tribunal puede dialogar durante 10 minutos con el aspirante sobre cuestiones relacionadas con los temas que ha desarrollado.

En este ejercicio se ha introducido la modificación de brindar al aspirante la opción de desarrollar bien el tema de "Derecho Político y Administración General", o el de "Derecho Privado". La elección tiene que efectuarla antes de extraer las bolas con los números de los temas. Con esta variación se inicia la tendencia hacia una mayor flexibilidad, que hay que confiar se acentúe en el futuro.

- Ejercicio cuarto: idiomas, similar al de la oposición de acceso al Cuerpo de Secretarios de 1ª categoría.

Los aspirantes que superen las pruebas, al igual que los de las oposiciones de acceso a los otros Cuerpos Nacionales, han de asistir a un curso selectivo de Habilitación, comprensivo de prácticas en Corporaciones Locales, para obtener el título que les legitima para el ejercicio profesional.

#### d) Directores de Bandas de Música civiles

El ingreso en cada una de las dos categorías del Cuerpo tiene lugar en virtud de oposición convocada por la Dirección General de Administración Local, y comprenden los siguientes ejercicios (87):

---

(87) Artículo 213 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local.

- Primera categoría:

1º. Cultura General, Estética, Historia de la Música y Formas Musicales.

2º. Composición de una fuga a cuatro voces sobre el tema que se señale.

3º. Composición de una obra para Banda, sobre el tema que se fije.

4º. Transcripción para Banda de plantilla determinada, de -- fragmentos u obras escritas originariamente para piano, arpa, trío, -- cuarteto de arco, orquesta de cámara o gran orquesta sinfónica.

5º. Concertación y dirección de una obra elegida por el opositor, dentro del repertorio que forme el Tribunal.

6º. Dirección a primera vista de la obra que se designe.

- Segunda categoría:

1º. Cultura elemental.

2º. Realización de un ejercicio mixto de bajo y tiple.

3º. Transcripción para pequeña Banda, de un fragmento de obra escrita para orquesta.

4º. Concertación y dirección de una obra elegida por el opositor dentro del repertorio que forme el Tribunal.

5º. Dirección a primera vista de la obra que se le designó(88).

C) Funcionarios de las Corporaciones Locales

a) Funcionarios técnico-administrativos y auxiliares

El ingreso de estos funcionarios se efectúa mediante oposición,

---

(88) Artículo 215 de este Reglamento.

excepto para la provisión de las plazas de Oficial Mayor en los municipios de más de 100.000 habitantes, y de Secretario de Distrito o Zona en los municipios de más de 500.000 habitantes, que se proveen mediante concurso entre quienes pertenecen a la Primera Categoría, del Cuerpo Nacional de Secretarios (89).

De conformidad con lo previsto en el artículo 23 del Reglamento de 1952, por Resoluciones de la Dirección General de Administración Local, de 24 de junio de 1953, se dictaron las Bases y Cuestionarios mínimos para las oposiciones a ingreso en la Escala de Auxiliares Administrativos y de Técnicos-administrativos, cuyas normas principales reproducimos a continuación:

a') Auxiliares Administrativos

La oposición consta de tres ejercicios eliminatorios y uno de carácter voluntario, cuyo contenido es el siguiente:

- Primer ejercicio: escrito, que se divide en tres partes:

- Análisis morfológico y sintáctico de un párrafo dictado a viva voz.

- Desarrollo de un tema señalado por el Tribunal, con amplia libertad en cuanto se refiere a su forma de exposición, a fin de poder apreciar no sólo la aptitud de los opositores en relación con la composición gramatical, sino también su práctica de redacción; y

- Resolución de dos problemas de aritmética mercantil elemental, que podrá versar sobre operaciones fundamentales con números enteros, fraccionarios y decimales, quedando incluidos potenciación y raíz cuadrada, proporcionalidad, regla de tres simple y compuesta, repartos proporcionales, sistema métrico decimal, medidas antiguas de uso generalizado, interés y descuento simples. Se califica la exactitud del cálculo, el procedimiento seguido para su planteamiento y desarrollo y la claridad del guarismo.

---

(89) Artículos 232 y 233 del citado Reglamento.

- Segundo ejercicio: mecanografía, consistente en escribir a máquina durante 15 minutos, copiando el texto que el Tribunal facilita, elegido entre disposiciones publicadas en periódicos oficiales. - La velocidad no puede ser inferior a 150 ó 200 pulsaciones por minuto, y se califica la velocidad desarrollada, la limpieza y exactitud de lo copiado y la corrección que presente el escrito.

- Tercer ejercicio: oral, consistente en contestar a dos temas sacados a la suerte de entre los que figuran en la Convocatoria.

- Cuarto ejercicio: voluntario, que comprende tres especialidades, que pueden ser elegidas todas ellas o sólo alguna o algunas, - por los opositores que lo soliciten:

- Especialidad de taquigrafía, que se acredita tomando -- taquígráficamente un texto dictado a velocidad comprendida entre 75 y 100 palabras por minuto; la traducción ha de efectuarse en el plazo -- máximo de una hora y se puntúa, además de la exactitud, la rapidez en la entrega.

- El manejo de máquinas de calcular se demuestra con la -- realización de las operaciones que el Tribunal determine en el plazo que el mismo establezca.

- Los conocimientos de archivo y clasificación de documentos se comprueban mediante la colocación de fichas o documentos por -- el orden y en el plazo que señale el Tribunal.

#### b') Técnico Administrativos

En las referidas bases, se distinguen tres grupos distintos: técnico administrativos de Secretaría, de Intervención y Contabilidad y Escala común.

1º. Técnico-Administrativos de Secretaría. La oposición -- comprende tres ejercicios:

- Primer ejercicio: escrito, consistente en desarrollar un tema señalado por el Tribunal, con amplia libertad en cuanto

se refiere a su forma de exposición, a fin de poder apreciar no sólo la aptitud de los opositores en relación con la composición gramatical, sino también su práctica de redacción.

- Segundo ejercicio: oral, consistente en desarrollar tres temas sacados a la suerte, uno de cada parte del Programa publicado en la Convocatoria.

- Tercer ejercicio: práctico, que comprende dos partes:

1ª. Tramitación o resolución de un expediente administrativo.

2ª. Redacción de una Convocatoria, Bando, Ordenanza no fiscal, Memoria, Moción, Propuesta o Informe.

El Programa al redactarse toma como base el Cuestionario mínimo común, reduciendo los temas financieros y ampliando los de Derecho y de Régimen Local.

2º. Técnicos Administrativos de Intervención y Contabilidad. La oposición comprende igualmente tres ejercicios:

- Primer ejercicio: práctico, que se divide en tres partes:

1ª. Resolución de un problema de interés simple o compuesto, vencimiento medio y común, cambio nacional o extranjero, fondos públicos, compañía, conjunta y aligación.

2ª. Resolución de un problema de préstamo o empréstito, incluso de cálculo de la anualidad y manejo de tablas de logaritmos.

3ª. Redacción de asientos, por el sistema de partida doble en el Diario, con sus correspondientes pasos al Mayor, que deriven de un supuesto de Contabilidad Mercantil.

- Segundo Ejercicio: oral, que se divide en dos partes:

1ª. Contestación a un tema de Elementos de Cálculo Mercantil y



Contabilidad General, de los que figuran en el Programa de la Convocatoria.

2ª. Contestación a un tema de Derecho, Régimen Local y Hacienda, de los que figuran igualmente en el programa.

- Tercer ejercicio: práctico, consistente en desarrollar una o varias operaciones de Contabilidad de las Corporaciones Locales, mediante la redacción de documentos, anotación de las Cuentas generales y reseña de los asientos que procedan, en los libros obligatorios.

El Programa de Elementos de Cálculo Mercantil y Contabilidad General es redactado por la respectiva Corporación. En tanto que el Programa de Derecho, Régimen Local y Hacienda puede basarse en el -- Cuestionario mínimo común, reduciendo los temas jurídicos y de Régimen Local y ampliando los financieros.

3ª. Técnico-administrativos de Escala común. La oposición consta igualmente de tres ejercicios, de los que los dos primeros son los mismos que para la Escala de Secretaría, en tanto que el tercero, comprende dos partes:

1ª. Resolución de un caso práctico de tramitación de un expediente; propuesta de una resolución administrativa o redacción de un Bando u Ordenanza.

2ª. Solución de un caso de Contabilidad y de un problema de -- Aritmética Mercantil elemental sobre interés simple o compuesto, vencimiento medio y común, cambio nacional o extranjero, fondos públicos, compañía, conjunta y aligación.

Está previsto un ejercicio voluntario sobre idiomas.

#### b) Escala Técnica

El ingreso de los funcionarios técnicos se efectúa por oposición o concurso, según las convocatorias que aprueben las respectivas Corporaciones (90).

---

(90) Artículo 244 del mencionado Reglamento.

### c) Servicios Especiales

Según la Especialidad de que se trate, el ingreso será por -- oposición, concurso-oposición o concurso, pero los aspirantes habrán de someterse a las pruebas pertinentes de aptitud física, manual o -- cultural en que se comprueban las condiciones cualificadas que deben reunir (91).

### d) Subalternos

El ingreso, así como la provisión de aquellas plazas especiales en las que no proceda acceder por antigüedad, se efectúa por concurso, previo examen de aptitud para el desempeño del cargo (92).

## D) Análisis crítico del sistema vigente

El sistema vigente de selección del personal de las Corporaciones locales, que hemos expuesto, comprensivo de los procedimientos de oposición, concurso, concurso-oposición y examen de aptitud, constituye en principio, dentro del ordenamiento general español, un régimen completo y bien configurado, por cuanto contempla los aspectos -- esenciales: condiciones exigidas, constitución de Tribunales y conocimientos requeridos. De aquí, el que se pueda afirmar, que responde a los requerimientos formales de un sistema en el que predomina la pre-ocupación por la garantía.

### a) Limitaciones

Ahora bien, este sistema, al que se pueden imputar todas las objeciones que con carácter general hemos visto con anterioridad; -- adolece además, como ponen de relieve los propios funcionarios locales, de una serie de limitaciones que, por un lado, convierten al mismo en excesivamente formalista, y, por otro, le privan de la mayor parte de sus posibilidades en orden a la eficacia.

Así y sin pretensiones exhaustivas, entre otras, se han puesto de relieve las siguientes limitaciones:

---

(91) Artículo 250 del mismo.

(92) Artículo 260 del mismo.

1ª. Es frecuente, aunque no general, que pesen más las consideraciones personales en orden a los candidatos, que sus condiciones profesionales. Hecho que es plenamente explicable, si tenemos en cuenta que las Corporaciones Locales y sus dirigentes viven y se ven afectados por las presiones de los grupos que existen en la pequeña comunidad social sobre la que se asienta la Corporación. De aquí el que -- cuanto menor es dicha comunidad, la presión es mayor. Podría parecer que esta sobrestimación de las circunstancias personales responde a -- los criterios psicosociológicos de los que hemos hablado con reiteración y en sentido favorable; y, sin embargo, hay que reconocer que -- con harta frecuencia la interpretación que se les da en las áreas a -- las que nos referimos, no puede calificarse de positiva, y sí de negativa, por cuanto conduce en algunas ocasiones a la incorporación a -- las plantillas locales de personal no adecuado.

2ª. En ciertos casos, el procedimiento legal no se aplica para seleccionar un número determinado de candidatos, sino que se utiliza para consolidar y legalizar situaciones de hecho: interinos y contratados. En efecto, se convocan plazas que ya vienen siendo desempeñadas con anterioridad por personal interino o contratado, que a través de la oposición o concurso consolida su situación, sin que haya -- habido posibilidad de elegir entre aspirantes diversos, pues aunque -- éstos concurren, ya a priori, prácticamente, estaba adoptada la decisión.

3ª. Las convocatorias efectuadas por cada Corporación llevan de ordinario a que el número de aspirantes sea muy reducido, con lo -- cual las posibilidades reales de selección son bien escasas, al no tener los seleccionadores donde elegir.

4ª. En cuanto a la composición de los Tribunales, formados -- por representantes de la Corporación y por miembros ajenos a ésta, -- que si en un principio es un acierto, tanto para dar un rango más elevado a las decisiones, como para garantizar una más completa objetividad; sin embargo, hay casos en los que su funcionamiento quiebra. -- Bien por no sentir los vocales ajenos una efectiva preocupación por -- desempeñar su papel, con lo cual adoptan una postura de absoluta conformidad con las propuestas de los representantes corporativos, por -- considerar que éstos tienen un conocimiento más cabal de sus necesida

des; bien por asumir una posición rígida de cumplimiento de la ley, - con lo cual lo que más les obsesiona es el cumplimiento y respeto de las exigencias formalistas. En ambas situaciones se malogra el propósito del legislador de incorporar miembros no sometidos a la presión local que pueden llevar a cabo, por tanto, una eficaz labor objetiva y desapasionada.

5ª. Los programas de las oposiciones y sus ejercicios, responden a la concepción tradicional memorística, ya que sus prescripciones en orden a los ejercicios prácticos son observadas como puro trámite.

6ª. El sistema de selección vigente no contempla un aspecto - tan esencial como es el de la preparación profesional de los nuevos - funcionarios, los que pasan a ocupar sus destinos una vez que superan las pruebas de selección, sin una formación previa.

#### b) Propuesta de modificación

##### a') Principios

Ante esta situación, es creencia bastante generalizada en los funcionarios locales, de que se precisa una transformación del sistema, en la que las ideas claves deberían ser:

1ª. Eliminación de toda ingerencia política en la selección.

2ª. Tecnificación máxima del sistema de selección.

3ª. Ampliación de oportunidades en cuanto a las posibilidades de concurrir.

4ª. Elección racional de los candidatos.

##### b') Procedimiento

Para la consecución de estas directrices se sugiere por los - funcionarios locales la implantación del siguiente procedimiento:

1º. Agrupación regional de las vacantes existentes en las Cor

poraciones de la respectiva area territorial.

2º. Convocatorias periódicas fijas, por ejemplo trimestrales o semestrales.

3º. Tribunales integrados por representantes del Instituto de Estudios de Administración Local, de las Corporaciones interesadas y de los Colegios oficiales de los Cuerpos Nacionales y de los Funcionarios no integrados en Cuerpos.

4º. La actuación de los mismos, sería la siguiente:

- Realización de pruebas selectivas de acceso a un curso selectivo.

- Los aspirantes que superasen tales pruebas asistirían al curso.

- Los que aprobasen éste, obtendrían el correspondiente título profesional: Técnico Administrativo, Administrativo, Auxiliar, - etc.

5º. Las Corporaciones convocarían los concursos de ingreso, y los designados se incorporarían a las plantillas de la respectiva Corporación.

Se considera por los proponentes de tal procedimiento, que -- con él se conseguiría, en primer lugar, la tecnificación de la selección; en segundo término, máxima seriedad en su aplicación; en tercer término, la homogeneidad tanto en la selección, como en la capacitación inicial, y en último lugar, también, crear una conciencia positiva en el funcionario, como verdadero servidor público.

#### E) Sistema que se sugiere

##### a) Principios

Por nuestra parte, estimamos que si bien hay en tal propuesta indudables aciertos, es incompleta la formulación, por cuanto, por un

lado, se contempla exclusivamente el personal administrativo, quedando fuera sectores tan importantes como los técnicos y los de Servicios - Especiales y, por otro, las pruebas selectivas se continúan configurando como las clásicas oposiciones. En consecuencia, creemos, de acuerdo con la tesis ya anticipada, que la modificación del sistema - vigente debe basarse en dos ideas-claves:

1ª. Conveniencia de ir progresiva y radicalmente, a la adaptación de las prescripciones legales a las ideas: objetiva, de eficacia y subjetiva, de valoración de la personalidad de los interesados. Ambas ideas demandan a su vez:

1º. Centrar el contenido de los ejercicios teóricos en -- los aspectos esenciales de la futura actuación profesional de los nuevos funcionarios.

2º. Sustituir la atención tradicional sobre el ejercicio, por el análisis de las condiciones personales y profesionales de los aspirantes.

2ª. Necesidad de vincular la selección con la formación profesional de los nuevos funcionarios, lo que requiere la implantación de auténticos cursos de habilitación, en los que no sólo se proporcionen los necesarios conocimientos teórico-prácticos, sino, que sobre todo, se cree en los nuevos funcionarios una verdadera mentalidad de servidores públicos, acorde con las exigencias de la vida actual.

#### b) Contenido

¿Cómo sería posible esta transformación? Estimamos que se podría llevar a cabo, como hemos reiterado, incluso sin ninguna reforma legal o reglamentaria, simplemente modificando el contenido de las -- Convocatorias, el que en nuestra opinión, podría ser el siguiente:

##### a') Pruebas de acceso a los Cuerpos Nacionales

Podrían comprender los siguientes ejercicios:

1º.: psicotécnico, en el que mediante la aplicación de las

adecuadas baterías de tests, se valorasen inteligencia general, razonamiento, fluidez verbal y personalidad, como factores principales; si bien la valoración de los mismos sería distinta según el Cuerpo. La calificación de este ejercicio sería simplemente de "Apto" o "No apto".

2º.: Entrevista, en la que el aspirante, fundamentalmente, tendría la oportunidad de exponer su "curriculum", sus aspiraciones y su visión personal de la Administración Local. La calificación sería igualmente de "Apto" o "No apto".

3º.: escrito, sobre un tema general incluido en un Cuestionario genérico. Para su preparación, el aspirante podría consultar textos, apuntes, etc. La calificación máxima de este ejercicio representaría el 25% de la total que se podría conceder.

4º.: oral, sobre un tema concreto incluido también en el citado Cuestionario y para cuya preparación, igualmente, podría consultar textos, etc. Asimismo, la calificación de este ejercicio representaría el 25% del total.

5º.: práctico, sobre un supuesto concreto jurídico-administrativo o económico-financiero, que podría también preparar con textos y que después habría de justificar oralmente. La calificación de este ejercicio podría llegar a alcanzar el 50% de la puntuación.

b') Pruebas de acceso a las plantillas de las Corporaciones

a'') Técnicos

La selección de técnicos, tanto de nivel superior como medio, debería efectuarse, en principio, mediante concurso, y sólo excepcionalmente se podría acudir a pruebas selectivas, que deberían consistir en ejercicios totalmente prácticos.

En el concurso se valorarían como méritos principales la actuación profesional anterior y los estudios de especialización realizados. Con respecto a éstos tendrían el carácter de mérito preferente los seguidos en el Instituto de Estudios de Administración Local.

#### b'') Técnico-administrativos

Las pruebas estarían integradas por los siguientes ejercicios:

1º. Psicotécnico, mediante la aplicación de baterías de tests para valorar, en especial, inteligencia general, razonamiento y personalidad. La calificación sería de "Apto" o "No apto".

2º. Entrevista, en la que el aspirante expondría su curriculum, sus aspiraciones y su visión personal de la política local. Igualmente se calificaría de "Apto" o "No apto".

3º. Práctico, en el que el aspirante resolvería varios supuestos reales, exponiendo oralmente su justificación. La calificación de este ejercicio debería representar el 75% del total de la puntuación.

4º. Escrito, sobre un tema general, incluido en un Cuestionario genérico, para cuya preparación podrían consultar textos. La calificación sería del 25% restante.

#### c'') Administrativos

Las pruebas estarían formadas por los siguientes ejercicios:

1º. Psicotécnico, mediante baterías de tests para valorar inteligencia general, aptitudes mecánicas y administrativas y personalidad, como aspectos esenciales. Se calificaría con "Apto" o "No apto".

2º. Práctico, consistente en la redacción de varios documentos administrativos y su presentación, escritos a máquina. La calificación representaría el 80% de la puntuación total.

3º. Práctico, consistente en el manejo de distintas máquinas: contables, etc. La calificación supondría el 20% restante.

#### d'') Auxiliares

1º. Psicotécnico, mediante baterías de tests para valo



rar inteligencia general, aptitudes mecánicas y numéricas y personalidad, como aspectos básicos. Se calificaría con "Apto" o "No apto".

2º. Práctico, consistente en escritura a máquina. La calificación representaría el 50% de la puntuación total.

3º. Práctico, que versaría sobre redacción de escritos y clasificación y archivo. La calificación representaría el 35% del total.

4º. Práctico, consistente en el manejo de máquinas de calcular, etc. La calificación supondría el 15% restante.

#### e'') Personal de Servicios Especiales y Subalternos

La selección de este personal debe consistir en pruebas selectivas, integradas por exámenes psicotécnicos, que valoren las aptitudes específicas requeridas y ejercicios prácticos en los que se puedan apreciar los conocimientos que poseen para el ejercicio profesional. Especial atención debe prestarse a la selección de los aspirantes a la Policía Municipal, para valorar en especial los rasgos de su personalidad.

#### c) Conclusión

En el esquema precedente, se comprende en líneas generales el contenido de la necesaria reforma del sistema selectivo local, desde el punto de vista de la tesis que sustentamos. Creemos que con este sistema:

1º. Se reduciría extraordinariamente el tiempo de preparación, ya que no sería necesario tener que estudiar temas.

2º. La preparación que se requeriría, ya no sería para la oposición, sino para la profesión, pues los conocimientos que se demandan son los mismos que después se tendrán que utilizar.

3º. Las pruebas serían más racionales, al centrar la atención en las aptitudes y cualidades.

4º. Las pruebas podrían ser tan objetivas como las de la clásica oposición, en cuanto se articulase la normativa específica de tales pruebas.

El único problema es, como anticipamos, que se precisa el que los examinadores sean expertos y que el sistema logre la necesaria -- aceptación social; en especial, de los sectores afectados, es decir, -- de los propios funcionarios. Estos necesitan comprender que su importancia y prestigio, no radica tanto en su intervención personal en la selección de los aspirantes; como en que éstos sean elegidos conforme a criterios científicos y racionales que garanticen el mayor acierto en la incorporación de los nuevos funcionarios.

#### 9. El Secretario en la selección del personal

El análisis de la normativa vigente nos lleva a la conclusión inicial de que el papel asignado al Secretario en la selección del -- personal de la respectiva Corporación, es poco relevante, y en prueba de tal afirmación, podemos traer a colación los siguientes preceptos del Reglamento de 1952:

1º. Artículo 235,1. "Los Tribunales calificadoros de oposiciones y concursos de los funcionarios administrativos estarán integrados en la siguiente forma: Presidente, el de la Corporación o miembro de la misma en quien delegue; vocales, un representante del Profesorado oficial, el Secretario de la Corporación, el representante que, en su caso, pueda designar la Dirección General de Administración Local y un funcionario administrativo que actuará de Secretario, salvo que recabe para sí estas funciones el de la Corporación".

2º. Artículo 245,1. "Los Tribunales calificadoros de los ejercicios o méritos de los funcionarios técnicos o de quienes aspiren a serlo, estarán constituidos de la siguiente forma: Presidente, el de la Corporación o miembro de la misma en quien delegue; vocales, un representante del Profesorado oficial del Estado; el Inspector o el Director o el Jefe del respectivo Servicio técnico de la Corporación o, en su defecto, un funcionario técnico de la Administración Local; un representante del Colegio profesional respectivo, si lo hubiere; - -

Secretario, el de la Corporación o funcionario en quien delegue. Los vocales habrán de poseer título oficial facultativo o superior en la especialidad".

3º. Artículo 251. "Los Tribunales calificadores para el ingreso y la selección, en su caso, de los funcionarios de servicios especiales estarán constituidos de la siguiente forma: Presidente, el de la Corporación o un miembro electivo de ésta; vocal, el Jefe o un funcionario técnico del servicio correspondiente a la especialidad; un representante del Profesorado oficial del Estado en materias afines a la función, y el representante de la Dirección General de Administración Local; Secretario, el de la Corporación, o funcionario administrativo de la misma, en quien delegue".

4º. Artículo 260, 2. "Para calificar los méritos y el resultado del examen (de los subalternos) se constituirá un Tribunal designado por la Corporación y en el que habrá cuando menos un representante de la misma y otro de los funcionarios".

En definitiva, vemos pues, que en el citado Reglamento -pese a configurarlo en su artículo 144 como "Jefe de todo el Personal"- no se le atribuye ninguna misión especial con respecto a la selección; y así en los preceptos específicos relativos a ésta, simplemente se le reconoce como vocal en la referente al personal administrativo y se le asigna la secretaría del Tribunal en la relativa al personal técnico y de Servicios Especiales y no se le menciona en la de los Subalternos. En consecuencia, sólo se le concibe como un vocal o como simple secretario del Tribunal, relieve desproporcionado a la reconocida Jefatura de personal.

Ahora bien, estimamos que la realidad es muy distinta, si no siempre, sí en la mayoría de los casos, pues concurren en él tres circunstancias, que son las que, en nuestra opinión, le confieren un cometido estelar en la selección:

1º. Su condición de Jefe de Personal le brinda la oportunidad de intervenir decisivamente en todo el proceso selectivo: programas, fechas, número de vacantes, etc., así como en la actuación del Tribunal, pues no es simple vocal, sino un vocal cualificado.

2º. Su carácter de funcionario técnico hace que sus opiniones tengan un peso específico "sui generis".

3º. Su posición permanente determina que sus criterios y razonamientos tengan un valor superior a los de los restantes vocales.

En conclusión, la misión del Secretario es, de hecho, muy superior a la que se deduce de la mera lectura de los preceptos legales y, por tanto, sus posibilidades de acción deben ser mucho mayores cada día, a medida que desempeñe en forma correcta su papel de Director de Personal. En este sentido, su atención especial no sólo debe recaer en que el proceso selectivo se efectúe de acuerdo con las prescripciones legales, sino que sobre todo, debe centrarse en conseguir que tal proceso permita elegir en cada caso al aspirante más idóneo; para lo cual debe cuidar en ir transformando, en la forma que hemos indicado, el referido proceso selectivo, sin que para ello sea necesaria modificación legal alguna, como hemos repetido.

1. Planteamiento

Las actividades de formación y perfeccionamiento profesional, dentro de la actuación de la Dirección de Personal, están íntimamente ligadas, por una parte, con las de selección, de tal forma que, de ordinario, se las suele considerar como la segunda etapa de ésta; y, -- por otra, con las de destino inicial y con las de promoción ulterior, por cuanto las condicionan en gran medida. En efecto, se puede observar cómo va siendo usual que tanto en la Administración Pública, como en la empresa privada, dentro de la fase selectiva, se incluyan las -- pruebas de este carácter y los cursos de formación, que revisten también esta naturaleza. Igualmente, el destino inicial se efectúa en base a la información recogida durante el período formativo; y la promoción ulterior va siendo cada vez más consecuencia de los resultados -- obtenidos en los cursos específicamente organizados a tal fin.

Por otra parte, cada día se reconoce más la gran trascendencia práctica de la formación en la época presente, y así F. Chapuis -- nos dice: "En el mundo actual, que evoluciona en todos los terrenos -- a un ritmo acelerado, una empresa debe progresar para poder subsistir. Ahora bien, la empresa es una realidad que se compone de hombres. Solamente éstos le permiten alcanzar sus objetivos. Es por ello que el -- éxito --y, en último término, la supervivencia-- de toda empresa, grande o pequeña, depende de su aptitud en perfeccionar a los hombres. Por tanto, la formación de los colaboradores constituye una función fundamental y una de las principales responsabilidades del jefe, en todo -- el ámbito de la empresa. Debe ser una acción general, continuada y -- perpetuamente renovada. Precisa que se establezca por doquier en la -- empresa y de una forma definitiva un "espíritu de formación", tanto -- por lo que respecta a los cuadros de mando, como al personal en general; hace falta que cada colaborador experimente la necesidad y el deseo constante de desarrollarse. No obstante, esta formación no debería constreñirse al perfeccionamiento profesional y dirigirse únicamente a objetivos de producción. Si así fuera, vendría condenada de -- antemano al fracaso. Precisa que abarque, al mismo tiempo, el progreso de la personalidad, constituyendo una verdadera "promoción humana",

en interés de todos, individuos y empresas" (1).

En términos similares se expresa F. Nigro, cuando manifiesta que "alguien ha observado, con cierta agudeza, que la formación constituye una necesidad constante, del mismo modo que la educación de -- una persona nunca termina en realidad. Siempre hay algo que aprender: ningún empleado público puede ser considerado nunca como verdaderamente adiestrado para su trabajo. La función de la formación posterior -- al ingreso es la de estimular al interesado a un esfuerzo en tal sentido, y ayudarle a mejorar su rendimiento" (2).

Finalmente y refiriéndose también específicamente al campo público, las Naciones Unidas reconocen que "en el siglo XX, ha habido -- una tendencia general a que los gobiernos abandonen la actitud de escaso interés y adopten una política más positiva en lo que respecta a la preparación de sus propios funcionarios. La razón de esto se encuentra evidentemente en la gran expansión que han experimentado las funciones del gobierno, lo cual trajo consigo problemas de personal -- de proporciones nunca conocidas por los gobiernos anteriormente. Al -- ampliarse las funciones a los sectores económico, social y científico, fue necesario contratar para la Administración Pública gran número de personal en posesión de calificaciones profesionales y técnicas muy -- superiores y variadas. En vista de estas necesidades, cada vez ha resultado más difícil que los gobiernos abandonen el ingreso al azar o a la iniciativa privada las cuestiones relacionadas con la preparación anterior. Cada vez es más necesario que los gobiernos tomen medidas para asegurar que se satisfacen sus exigencias de personal" (3).

En definitiva (4), se puede afirmar que en el momento presente, tanto en el campo público como el privado, la formación de los --

---

(1) "Guía Práctica del Jefe", Barcelona, 1968, pág. 137.

(2) "Administración de Personal", Madrid, 1966, pág. 307.

(3) "Manual de Formación en la Administración Pública", N. York, 1967, pág. 27-28.

(4) P. Jardillier en su obra "La organización humana de las empresas", Madrid, 1969, pág. 171-72, brinda un análisis sintético de los -- factores determinantes de la importancia actual de la formación -- profesional.

directivos, mandos y personal es una exigencia cada día más acusada, - debida a diversas causas:

1º. Las constantes transformaciones tecnológicas demandan una preparación adecuada de los que han de intervenir en su aplicación(5). "La función de formar personal -advierte S. Escala Milá- constituye - más una garantía de futuro que de presente. Es quizás por este motivo, que las Gerencias difieren constantemente los esfuerzos personales y económicos que deberían realizar en formar a sus equipos, porque es-- tán preocupados por problemas de presente urgentes, contabilizables - y, por tanto, concretos" (6).

2º. La existencia humana es un permanente aprendizaje, de - - aquí el que éste deba llevarse a cabo conforme a unos métodos y siste mas, que son los propios de la capacitación configurada científicamen te. "El adiestramiento continuo -afirma K.E. Ettinger- dentro del tra bajo debe ser considerado como un deber esencial de todo órgano de -- supervisión. Dicho adiestramiento intenta desarrollar una mayor habi lidad, suponiendo que todos los empleados pueden mejorar su desempeño por un aprendizaje adecuado. Además, tiene la función de desarrollar la aptitud por medio del adiestramiento, de manera que los mejores --

---

(5) El desarrollo de la automatización -pone de relieve P. Barbier- - no será posible si no se efectúa al mismo tiempo un desarrollo -- del esfuerzo de educación más allá de la estricta especialización. Se necesita darse cuenta de que la evolución de la técnica es tal que la reconversión permanente que necesita sólo se efectuará al precio de este esfuerzo. Además, dicho esfuerzo debe realizarse - igual en los jóvenes; no se trata ya sólo de prepararlos para el oficio que ejercerán a la salida de la escuela, sino el que se ve rán obligados a realizar, diez, quince o veinte años más tarde, - que será quizá totalmente diferente de lo que es hoy. Paralelame<sup>n</sup>te a los conocimientos técnicos que deben adquirir, se necesitará desarrollar su cultura general para permitirles readaptarse a las nuevas características de su trabajo para hacerles comprender las nuevas técnicas que tendrán que aplicar. ("El Progreso Técnico y la Organización del Trabajo". Madrid, 1960, pág. 339-40).

(6) "La Formación Humana en la Empresa", "Alta Dirección" nº 17.

trabajadores puedan subir a mejores puestos dentro de la empresa"(7).

3º. La dinámica social impone que paralelamente a las transformaciones tecnológicas, se vaya operando un cambio no sólo en las aptitudes de los hombres, sino también en sus actitudes con respecto a tales transformaciones y también y sobre todo, en su relación con los demás hombres con los que conviven, para evitar que se produzca un desequilibrio entre el progreso técnico y el desarrollo sociológico. "Con el aumento de la tecnología en todos los frentes -nos dice C.L. Shartle- ha aumentado la necesidad de entrenamiento especializado para los dirigentes de nuestras organizaciones. Existe, sin embargo, otro aspecto del problema. Las personas que llegan a los niveles superiores de las organizaciones se enfrascan muchas veces en trabajos en los que, más que especialización, lo importante es la expansión. Mucho puede decirse acerca del que prefiere la generalización. Pero ¿cómo va a sobrevivir la persona con conocimientos generales en una organización hasta no ser promovida al puesto que requiera la perspectiva más amplia?" (8).

En definitiva, podemos concluir afirmando con P. Jardillier - que "la formación ininterrumpida desde el obrero sin experiencia al dirigente, no sólo enriquece la mente, sino que también la transforma. En las empresas donde todos se forman y perfeccionan en su tarea, - reina una atmósfera de cordialidad, gentileza, seriedad y, sobre todo, de optimismo incomparable. Las consecuencias indirectas de los esfuerzos de perfeccionamiento conciernen a la moral de la empresa, su unidad psicológica y, en definitiva, su futuro" (9).

## 2. Concepto

Las Naciones Unidas declaran que "existe la tendencia a definir la formación como enseñanza o instrucción. En estos casos, se considera a la instrucción como un arte, una profesión o una ocupación - que consisten en una enseñanza, ejercicio o disciplina mediante las -

---

(7) "Administración de Personal", México, 1961, pág. 48-49.

(8) "Dirección y Desempeño Ejecutivo", México, 1960, pág. 264.

(9) "Psicología Industrial", B. Aires, 1968, pág. 60.



cuales se desarrollan las facultades de la mente o del cuerpo. La formación consiste sin duda en enseñar con objetivos claramente definidos, pero consiste también en aprender. A menos que algo haya sido no sólo enseñado, sino aprendido, no existe formación. En lo que respecta concretamente a la Administración Pública, la formación es el proceso recíproco de enseñanza y aprendizaje de un cuerpo de conocimientos y de los métodos de trabajo con él relacionados. Es una actividad en la que un grupo relativamente pequeño de personas, que actúan como instructores, imparten a la masa mayor de funcionarios públicos unos conocimientos que se consideran útiles para la labor de estos últimos, y, al mismo tiempo, los instructores prestan ayuda al grupo más amplio de funcionarios públicos en el perfeccionamiento de unas calificaciones que son útiles para su labor. En resumen, la formación imparte conocimientos y desarrolla calificaciones" (10).

Mucho más concreto es G.D. Hasson, para quien la formación es "la función que prepara al individuo con miras a que pueda ejercer correctamente su cometido en la empresa" (11). Es decir, se pretende -- con ella ponerle en condiciones de desempeñar su trabajo, y de verificarlo en forma eficaz.

En conclusión, la acción formativa comprende, o debe comprender el proporcionar conocimientos, el desarrollar aptitudes y el modificar actitudes con el fin de poder desarrollar la actividad profesional asignada. En este sentido, hay que tener presente que, como pone de relieve P. Jardillier, "la formación y el perfeccionamiento del -- personal en la empresa no persigue como único objetivo incrementar -- los conocimientos de aquéllos que ya los tienen o ampliar y profundizar su competencia profesional. Consiguen algo más importante y mejor que enriquecer las mentes: las transforman" (12). En términos similares se manifiesta Carlo Gatta cuando advierte que "el adiestramiento revierte en beneficio de la propia organización, cuyo grado de eficiencia se verá incrementado al disponer de miembros más capaces; y -- al mismo tiempo ofrece ventajas que tienen por destinatario al propio individuo: una mayor satisfacción moral, originada por el conocimiento

---

(10) Obra citada, pág. 15-16

(11) "La Formación dentro de la empresa", Barcelona, 1961, pág. 18.

(12) Obra citada, pág. 195.

consciente de una mayor capacidad, utilidad y seguridad en la ejecución del trabajo y la perspectiva de posibles mejoras de retribución derivadas de la mayor aptitud y rendimiento" (13).

### 3. Principios

"El adiestramiento o el desarrollo ha sido descrito --advier-- ten E.G. Planty y J.T. Freeston-- como el desenvolvimiento continuo y sistemático, entre los empleados de cualquier categoría, de los conocimientos, habilidades y aptitudes que contribuyan a su propio bienestar y al de la empresa que los tiene contratados. Como consecuencia, -- los objetivos del adiestramiento son aumentar la productividad, lograr una eficiencia mayor en el trabajo actual y preparar a algunos empleados para ocupar un cargo mejor. Esta definición indica la nueva y vasta -- perspectiva alcanzada por el adiestramiento en los últimos años. El -- comercio y la industria han admitido por fin unos cuantos principios fundamentales. Son éstos:

1. El aprendizaje es un proceso que continúa durante toda la vida de una persona.

2. Si queremos que el aprendizaje sea continuo y rápido también es preciso que la orientación y la dirección lo sean.

3. Surgen constantemente nuevos problemas técnicos e informativos en cada tramo de la organización. Por lo tanto, el adiestramiento debe ser lo bastante amplio para satisfacer las necesidades de todos, desde el aprendiz más joven hasta el presidente del Consejo.

4. Para adquirir rápida y completamente los conocimientos, -- habilidades y aptitudes necesarios tanto al individuo como a la empresa, hay que planear y sistematizar el adiestramiento de acuerdo con -- probados principios de la enseñanza y la instrucción.

---

(13) "Finalità e metodi dell'addestramento del personale", (La -- -- -- scienza e la tecnica della organizzazione nella Pubblica Am-- ministrazione", n° 3 de 1961).

5. Un empleado es un ser psicológicamente complejo en un mundo complejo. Sus necesidades de desarrollo son diversas y a menudo confusas. El adiestramiento que se le dé ha de tener presentes sus características, así como las del medio ambiente social e industrial en que vive y trabaja; es preciso proporcionarle un programa flexible que se adapte al individuo, y no un modelo rígido al que se tenga él que amoldar.

6. El adiestramiento debe reconocer el papel esencial de las aptitudes y de la comprensión en la aplicación de las habilidades e información. El empleado que sabe pero que no se toma interés es una rémora para él mismo y para la empresa. Por otro lado, el empleado -- que adopte una actitud correcta con respecto a su trabajo y a su empresa, se esmerará en la ejecución de su labor porque desea aprender y triunfar, anhela estar preparado para cargos superiores y está dispuesto a cooperar en los esfuerzos de su departamento y de su empresa para obtener el progreso del negocio y, por añadidura, el de la sociedad.

7. El adiestramiento triunfará solamente en una atmósfera industrial que aliente el progreso y cree estímulos suficientes" (14).

Hemos reseñado esta tesis de Planty y Freeston por considerar que es, de las distintas formuladas por la doctrina, la que mejor compendia y sintetiza con una visión realista toda la problemática de la formación. En efecto, en ella se comprenden todos los aspectos a tener en cuenta en la acción formativa; en ella se brinda un esquema general, susceptible de aplicaciones concretas, previas las adecuadas adaptaciones y, por último, sus directrices constituyen un ideario -- simple y a la vez profundo que deben ser el punto de reflexión de -- cuantos tienen responsabilidades en este campo (15).

---

(14) "Dirección de Empresas", Barcelona, 1959, pág. 18-20.

(15) Interesantes también, y que pueden complementar estos principios, son los formulados por H.H. Hilf en su obra: "La Ciencia del Trabajo", Madrid, 1963, pág. 245.

#### 4. Requisitos

En la citada tesis se expresan de forma clara y terminante -- las exigencias a satisfacer en la acción formativa. No obstante, podemos complementarla con la formulación de la International City Manager's Association, según la cual, "el primer requisito de la capacitación es que debe ayudar al empleado a aumentar sus habilidades o su conocimiento; un segundo requisito es que estas habilidades y este conocimiento deben estar íntimamente relacionados ya sea al trabajo que realiza el empleado o al trabajo que pudiera asignársele; el tercero es que un programa diseñado con este propósito debe estar planeado y organizado" (16). En consecuencia, se reconoce que toda labor formativa o de capacitación ha de satisfacer tres exigencias básicas (17):

Primera: Ha de comprender, como ya se ha indicado, conocimientos que se imparten, aptitudes que se desarrollan y actitudes que hay que modificar". "Modificar la actitud de una persona --advierte I.Olea-- requiere una gran habilidad. Primeramente no es sencillo detectar cuál es la actitud a modificar. En segundo lugar, tampoco es sencillo clasificar las causas de tal actitud. Finalmente, en muchas ocasiones -- las causas de tal actitud están en una organización nueva y más eficaz, pero que no puede ser sacrificada en aras de lograr una actitud positiva de un individuo; y en otras muchas ocasiones sí se pueden modificar las causas que han originado esa actitud. En este último caso las causas pueden radicar en una determinada política de personal que ha llevado la empresa y que es oportuno variar. Pero también pueden estar las causas en unas experiencias o frustraciones del individuo, o conjunto de individuos; este caso es verdaderamente difícil de resolver y requiere generalmente la ayuda de un psicólogo industrial verdaderamente avezado" (18). Reseñamos esta opinión, por considerar que -- este aspecto de la modificación de actitudes, es, por una parte, el --

---

(16) "Técnica de Administración Municipal", México, 1963, pág. 324.

(17) J.G. González Palenzuela en su ensayo "Formación y Entrenamiento", publicado en el volumen colectivo: A.P.D.: "Cómo funcionan las -- empresas españolas", Madrid, 1963, estudia con gran precisión -- las exigencias de la formación.

(18) "La Formación y la Selección del personal", Bilbao, 1969, página 39-40.

menos cuidado en la acción formativa y, por otra, el más difícil de -- lograr por las causas que destaca el autor citado. De aquí el que sea necesario, y por ello lo destacamos, el que se le preste una mayor -- atención, so pena de que se malogren muchas de las posibilidades que la formación entraña.

Segunda: Los conocimientos a impartir, las aptitudes a desa-- rrollar y las actitudes a modificar han de estar íntimamente relacio-- nados con las demandas del trabajo que se desarrolla o del que se va a desempeñar. En este sentido, la citada International City Managers' Association reconoce que el objetivo de la capacitación de los em-- pleados es doble:

En primer lugar, proporcionar al empleado:

- habilidades específicas que ahora no posee o desarro-- llar habilidades específicas en las que no está adecuadamente prepara-- do; así como darle la información que él necesita sobre el modo de -- realizar competentemente sus tareas diarias.

- la actitud adecuada sobre su trabajo. Los objetivos que caen dentro de esta clase a menudo son los más difíciles de lograr -- porque involucran el reemplazo de hábitos y prejuicios profundamente arraigados con nuevos modos de pensamiento y acción. Algunos de los -- éxitos más sutiles en la capacitación se obtienen en este campo.

- una comprensión básica de los objetivos y operaciones -- de toda la organización para la que trabaja, y un entendimiento com-- pleto de todo el trabajo que se hace en el gobierno de la ciudad o en la población con la que su propio trabajo se relaciona.

En segundo término, preparar al empleado para un ascenso a un puesto más elevado o transferirlo a otro puesto (19).

Tercera: La acción formativa, debe responder a una planifica-- ción, en la que se comprenda, como mínimo, los objetivos específicos a alcanzar, las actividades a desarrollar y los métodos a emplear. --

---

(19) Obra citada, pág. 335-37.

"Un plan de formación -afirma T. Rodríguez Sahagún- es un estudio preciso de la evolución de la empresa y de las necesidades de formación que presenta esta evolución, acompañado de las medidas oportunas para cubrir estas necesidades en el momento que se produzcan. En la elaboración de un plan de formación deben tenerse en cuenta: necesidades - reales existentes; personas que van a ser formadas; programas a aplicar; métodos a emplear; profesorado; elementos materiales, y presupuestos" (20).

A estas tres exigencias, creemos que se debe añadir una cuarta, que complementa la última formulada: el desarrollo del plan tiene que ser objeto de control. En este sentido, Manuel Borrás París afirma que "al establecer una formación para elevar el nivel de madurez - en la empresa, ésta obedece a un plan a través del cual se pretenden alcanzar unos objetivos y a este fin se efectúan unas realizaciones - con sus consiguientes técnicas y todo ello sometido a los diversos -- dispositivos de control, que a su vez entrañan igualmente otras técnicas. Como cuestión fundamental no podemos perder de vista que una adecuada formación pretende en la empresa alcanzar: ampliación de conocimientos; formación de la conciencia profesional y mejor integración - del grupo. De este planteo se deducen dos cuestiones fundamentales -- objeto de control: 1) si los programas establecidos se cumplen, y -- 2) si los progresos en los diversos aspectos de la cuestión, en qué - grado son alcanzados. En definitiva, el control se centrará en cuanto a la mejora de conocimientos y a la mejora de actitudes" (21).

##### 5. Clases de formación y perfeccionamiento

Los criterios diferenciadores son múltiples, y como consecuencia, las clasificaciones que existen muy diversas. Nosotros nos vamos a fijar, únicamente, en dos enfoques, que podemos denominar objetivo y subjetivo. De acuerdo con el primero, la clasificación que se establece da lugar a la que podemos llamar formación horizontal, en tanto que, de conformidad con el segundo, determina la formación vertical.-

---

(20) "La Dirección de Personal", Bilbao, 1968, pág. 30-33.

(21) Ponencia "Control de la Formación", en II Congreso Nacional de - Organización Científica del Trabajo. Madrid, abril de 1967.

Creemos que ambos términos son lo suficientemente expresivos para no ser precisa una mayor aclaración previa. Por su parte, el Profesor -- García Trevijano, distingue en la formación las siguientes clases: -- "puede ser previa, simultanea o posterior a la selección. La primera a su vez se divide en preconstituida (títulos) o de tracto sucesivos (el caso alemán y escandinavo). La segunda es aquélla que coincide -- con las pruebas selectivas, de manera que éstas se enfocan hacia ella. La última es la que sigue a la selección y puede ser inmediata (antes que el candidato se transforme en funcionario definitivo) o mediata - (perfeccionamiento)" (22). Esta diversificación suele ser la usual, y la que más aceptación tiene. No obstante, seguiremos la que hemos propuesto, por estimar que nos permite una mayor matización.

#### A) Formación horizontal

Bajo la rúbrica de formación horizontal, comprendemos toda la acción formativa referente a la capacitación para ocupar puestos de - trabajo situados en un mismo nivel. Y en ella se puede a su vez diferenciar la formación previa, la inicial y la posterior, cada una con sus propias peculiaridades.

##### a) Formación previa

La preparación previa al ingreso tiene una gran trascendencia, pues, como ponen de relieve las Naciones Unidas, "toda persona que in gresa en un empleo público tiene tras sí algunos años de preparación para sus nuevas obligaciones. En gran parte, esa preparación fue reci bida en las instituciones educativas del país. En la escuela elemen-- tal, aprendió a leer y escribir y asimiló otros elementos básicos de su cultura nacional. Aquéllos que tuvieron la ventaja de otros años - de educación, ahondaron y ampliaron conocimientos científicos, litera- rios y artísticos. Además de la influencia del sistema educativo, el funcionario público recién nombrado ha sido intelectual y moralmente formado por la familia, la iglesia, los periódicos, la radio y la te- levisión, así como por todas las numerosas influencias culturales a - que está sometido desde sus primeros años. El nuevo funcionario públi- co es un ser humano, un producto de las muchas fuerzas intelectuales

---

(22) "Tratado de Derecho Administrativo," tomo III, Madrid, 1970, pág. 542.

y sociales de su medio. Por mucho que un funcionario público llegue a ser eficaz, dedicado y leal, durante todos los años de su actuación - pública llevará en sí la influencia de los años de formación. Lo que llegue a ser después de ingresar en la Administración Pública dependerá en gran parte de la preparación que haya recibido antes de entrar en el servicio. Ninguna formación que reciba después de ingresar en - el empleo puede cambiarle básicamente ni sustituir la preparación que ha recibido por otra distinta" (23).

En consecuencia, si hay que admitir que esta preparación no - puede ser modificada ni por la Administración con respecto a su personal, ni por la empresa privada en cuanto al suyo; tanto una como otra la han de tener presente a la hora de planificar su acción formativa. En este sentido, se impone una armonización para lograr que constituyan una unidad la enseñanza anterior y posterior. Merece destacarse - que en la Ley General de Educación, recientemente aprobada, hay esbozos de esta idea, e intentos de llevarla a la práctica; si bien hay - que reconocer que no es nada fácil conseguir tal coordinación, la que por otra parte, cada día es más necesaria y se impone con mayor exi--gencia (24).

#### b) Formación inicial

La formación inicial, como se anticipó, está íntimamente ligada con la selección y su procedimiento de realización varía según la naturaleza del trabajo a ejecutar (25):

---

(23) Obra citada, pág. 19.

(24) Sobre esta idea se insiste en el Informe de la Delegación Española, en el II Congreso Internacional sobre Formación de Personal Directivo, Alcalá de Henares, septiembre de 1970, pág.9-10.

(25) Con ella, advierte F.L. Meyenberg, "no sólo se proporciona una - adaptación progresiva y gradual tanto mental como física de los operarios a la vida industrial, sino que se asegura la creación de buenos métodos de trabajo evitándose mucho trabajo mal hecho, que habrá que rehacer o tirar, y el bajo rendimiento global o baja productividad". ("Dirección y Administración Industrial", Barcelona, 1959, pág. 291).



- Si se trata de un trabajo fundamentalmente manual, el adiestramiento tiene que ser principalmente individual, bien con la metodología del T.W.I. u otras similares. También suelen utilizarse "períodos de prueba" no sólo como fase selectiva en la forma indicada, sino también formativa. "El adiestramiento es de lo más efectivo -afirman C.L. Littlefield y R.L. Peterson- cuando las prácticas o experiencias del aprendizaje se efectúan en condiciones idénticas a las que al aprendiz encontrará en el propio puesto de trabajo. La forma más fácil de aplicar este principio es adiestrar al empleado en su propio puesto, en el mismo lugar del trabajo. Esto hará que el empleado aprenda manejando los mismos sistemas, materiales y equipo que usará después como trabajador ya capacitado. También le servirá para irse acomodando a sus compañeros y al ambiente del nuevo trabajo" (26).

- Si se trata de un trabajo burocrático, entonces el adiestramiento puede ser colectivo, a través de cursos y de sesiones prácticas, y

- Si se trata de un trabajo técnico, entonces tiene que combinarse la enseñanza teórica con la realización de prácticas; aquélla puede ser colectiva, ésta tiene que ser fundamentalmente individual.

Ahora bien, cualquiera que sea la modalidad que adopte la formación inicial, hay que tener presente, como pone de relieve H.H.Hilf, que persigue simultáneamente cinco fines:

"1) Vincular al trabajador con su trabajo y darle conciencia del sentido y finalidad del mismo.

2) Hacer que el trabajador conozca su trabajo.

3) Hacer que el trabajador domine su trabajo.

4) Ayudar al trabajador en la obtención del rendimiento.

5) Integrar en la empresa al trabajador" (27).

---

(26) "Organización de Oficinas", México, 1960, pág. 492.

(27) Obra citada, pág. 237.

En los cinco puntos anteriores, creemos que se comprende sintéticamente la problemática de la formación inicial, que no sólo debe contemplar aspectos puramente técnicos y objetivos, sino que debe -- incluir también las facetas subjetivas y sociales: enseñar el trabajo, dominar el trabajo, rendir en el trabajo, es importante; pero conseguir la compenetración del trabajador con su tarea, y la integración de aquél en su empresa, es mucho más trascendente y fundamental.

Por último, en cuanto a la duración del período de instrucción o aprendizaje, como advierten C.L. Littlefield y R.L. Peterson, "variará según: 1) La naturaleza del puesto; 2) El tipo de experiencia -- del empleado; 3) La capacidad del empleado para aprender lo que necesita y llegar a ser competente en su puesto, y 4) Las condiciones en que el empleado tiene que aprender" (28).

### c) Formación posterior

La formación posterior, es decir, el adiestramiento en profundidad; en unas ocasiones se denomina perfeccionamiento profesional y, en otras, especialización, según que lo esencial sea el incrementar -- los conocimientos que ya se poseen, o el desarrollar nuevos conocimientos en base a las aptitudes que se tienen. Este tipo de formación se puede realizar individual o colectivamente, pero en ambas modalidades tienen un papel destacado los mandos intermedios, sobre todo en -- el campo privado. Así, refiriéndonos ahora a éste, J. Benielli afirma que "si se analiza de un modo estrictamente sistemático la función de un jefe subalterno, es decir, en contacto directo con el ejecutante, -- descubrimos tres aspectos esenciales: la dirección de los hombres, que entraña la resolución diaria de problemas humanos; perfeccionamiento de sus subordinados y mejora de las condiciones de trabajo, principalmente desde el punto de vista de la seguridad. Ciertamente, en todas las sociedades importantes existen servicios especializados en la formación profesional, el estudio del trabajo o la lucha contra los accidentes, y las sociedades pequeñas pueden apelar a asesores externos. -- Para la eficacia de estos servicios depende, en gran parte, de la comprensión que encuentren en los mandos intermedios responsables de la ejecución del trabajo y del apoyo que ellos presten a sus intervencio

---

(28) Obra citada, pág. 491.

nes en las oficinas y talleres. Por lo tanto, no se trata de hacer de los jefes de equipo o de sección, monitores de aprendizaje o agentes de estudio del trabajo. Simplemente es necesario:

- conseguir que la jefatura colabore con los especialistas, - dándoles un idéntico modo de pensar;

- crear en ella un estado de espíritu y un deseo de lucha contra la rutina y la resistencia al cambio, principales obstáculos del progreso;

- enseñarle a observar con nuevos ojos, a plantear problemas y analizarlos y ofrecerles, para lograr este fin, instrumentos simples, pero eficaces, y

- llevarla a trabajar en grupo y a tomar conciencia de los -- problemas humanos que plantea la vida comunitaria" (29).

Finalmente, cualquiera que sea la modalidad que se adopte: individual o colectiva; una cuestión fundamental es la de la duración - del período de adiestramiento, que si bien vendrá determinada, en primer lugar, por las propias exigencias de la enseñanza que se imparta; también serán factores a tener en cuenta: por un lado, la intensidad del esfuerzo que se impone al afectado, la que podrá ser de mayor o - menor grado según los beneficios inmediatos o mediatos que perciba o pueda percibir el interesado como consecuencia de dicho esfuerzo y, - por otro, las propias demandas del trabajo que permiten una ausencia en éste más o menos duradera. En conclusión, al programar este tipo - de enseñanza han de tenerse muy presentes todos estos factores, pues en otro caso se puede convertir aquélla en absolutamente ineficaz. -- Igualmente, es muy importante, una vez concretada la duración del período formativo, el determinar el momento más apropiado para llevarlo a cabo, pues constituye también un aspecto digno de tenerse en cuenta.

#### B) Formación vertical

Por formación vertical, entendemos las distintas acciones for

---

(29) "La Formación del personal en la empresa", Barcelona, 1965, pág. 83-84.

mativas dirigidas a lograr la capacitación para el ascenso; con lo -- cual, como se anticipó, está muy ligada a la política de promoción vigente en la respectiva entidad. Su problemática la podemos sintetizar: por una parte, en la determinación de los conocimientos que ha de comprender y, por otra, en la conexión que debe existir con el sistema -- de ascenso vigente (30).

a) Conocimientos que ha de comprender

Con respecto al primer problema, la cuestión que se suscita -- es triple: qué hay que enseñar, o sea, contenido de la enseñanza; cómo hay que enseñar, es decir, metodología y cuánto hay que enseñar, o sea, extensión y profundidad de la enseñanza.

a') Contenido

Es evidente que, independientemente de las peculiaridades específicas de cada puesto en concreto, el candidato a ocupar un puesto superior tiene que conocer, y como consecuencia, hay que enseñarle: -- en primer lugar, las tareas que va a realizar en tal puesto, para que sepa lo que tiene que hacer, y cómo las tiene que ejecutar, para que las realice en forma satisfactoria; y, en segundo término, cuáles son los principales problemas con los que se enfrentará al ocupar dicho -- puesto y cuáles, igualmente, son las soluciones correctas a los mismos, para que, llegado el caso, las pueda aplicar, sin perjuicio de -- su iniciativa y experiencia. Estos aspectos que son los básicos, han de ser considerados y tratados desde dos perspectivas distintas, pero ambas esenciales: la puramente técnica de la actividad respectiva; es decir, sus exigencias, sus posibilidades y sus limitaciones; y la fundamentalmente humana de las interrelaciones personales del sujeto con sus colaboradores, con sus compañeros de igual plano y con su superior,

---

(30) R. Lambert en su estudio "La Formation et le perfectionnement des dirigeants" ("Chefs", noviembre de 1960) formula unos principios -- generales relativos a este tipo de formación, que revisten un in dudable interés por cuanto constituyen un conjunto de directri-- ces prácticas.

o sea, toda la problemática psico-sociológica del trabajo (31).

En términos generales, se considera que la importancia de cada una de estas perspectivas es distinta, según el plano al que se refiera. Y así, se estima que a medida que se va subiendo en la escala jerárquica, la faceta técnica se va transformando de lo particular y concreto a lo general y abstracto. En este sentido, se puede afirmar que el ascenso progresivo demanda convertir al especialista en generalista y transformar al técnico en relaciones humanas en un hombre con profundo sentido humano. "La totalidad del programa para desarrollar las habilidades directivas -advierte E.F.L. Brech- resulta de una combinación de conocimientos técnicos, conocimientos de prácticas o técnicas de dirección y el desarrollo personal de los propios individuos. Hasta qué punto han de tomarse en consideración los conocimientos técnicos es una cuestión que varía de una a otra industria y de uno a -- otro puesto. En muchos casos puede ser un factor de considerable importancia, aun en los niveles directivos más elevados, mientras que -- en otros puede considerarse que los aspectos técnicos de la dirección están delegados, permitiendo al director que se concentre en otros aspectos de sus responsabilidades. De forma similar, la naturaleza y ámbito de las técnicas de dirección que se han de aprender deberán relacionarse con las prácticas adoptadas por la entidad de que se trate.- Con respecto al desarrollo de las cualidades personales, existe, sin embargo, un alto grado de uniformidad en su forma de enfoque, ya que en muchos de los puestos directivos las tareas a ejercer tienen elementos comparables que se centran especialmente en la "dirección de -- hombres", es decir, el caudillaje del equipo, la motivación de un alto rendimiento y la planificación por adelantado de tareas, métodos y el establecimiento de sistemas y medios, de forma que la política de alto rendimiento no se vea frustrada" (32). En definitiva, los procedimientos de adiestramiento de esta índole, deben comprender esos dos frentes distintos y complementarios, sin descuidar a ninguno de ellos; si bien, en cada caso, la prioridad a uno u otro vendrá impuesta por

---

(31) En el "Informe de la Delegación Francesa" en el mencionado II -- Congreso, pág. 4 y 5, se caracteriza con precisión la figura del funcionario directivo, y como consecuencia, el papel trascendente que ha de desempeñar.

(32) "Organización y Dirección", Madrid, 1961, pág. 544.

el específico objetivo perseguido.

#### b') Metodología

El problema fundamental radica en la necesidad de desarrollar las cualidades personales, iniciativa, responsabilidad y capacidad de decisión, como primordiales, por cuanto son estos los puntos básicos en los que ha de centrarse la actuación dirigente. "Hasta cierto punto -destaca E.F.L. Brech- esta actitud mental, este elemento de habilidad personal, puede adquirirse con el estudio, pero se adquirirá mucho más con la experiencia en el desempeño de responsabilidades directivas bajo la guía de un jefe competente en el ejercicio de sus funciones. La dualidad de enfoque es importante, porque ambos aspectos -ejercen su contribución, pero la perspectiva es clara: por mucho que un individuo pueda aprender de estos cursos de estudio en tales sentidos, lo más probable es que obtenga un "conocimiento" mucho más práctico observando la actuación de un hábil directivo y mediante la guía que le facilite un tutor directivo experimentado. Todo esto significa que la plena competencia para desempeñar las responsabilidades directivas sólo puede adquirirse asumiendo de modo gradual dichas responsabilidades directivas bajo la supervisión de un superior, lo que prácticamente viene a ser una especie de "tutoria" por un superior en términos de responsabilidades conocidas" (33).

Esta tesis es generalmente aceptada y con ella se reconoce, - que los métodos de adiestramiento directivo, deben incluir simultanea o sucesivamente procedimientos:

1) Colectivos, mediante el adiestramiento conjunto a través - de estudio y discusión de casos prácticos, en los que se propongan para su solución problemas técnicos y humanos similares a los que tendrán que enfrentarse en la realidad (34). "Es verdad -destaca Matthew

---

(33) Obra citada, pág. 545.

(34) En términos de aprendizaje -advierde C.L. Shartle- existe el - - acuerdo general de que el aprendizaje incluye acción. Esta puede ser mental, verbal, escrita o interacción social. El desempeñar un papel por el que los participantes supongan que se encuentran en una situación particular, se ha usado con efectividad demostra

B. Miles- que el aprendizaje de un mejor comportamiento en grupos es un ejemplo de aprendizaje complejo y comprensivo, que implica nuevas formas de captación y nuevas actitudes y habilidades. Dado que los -- adultos aprenden en su primera infancia algunas de las maneras de tra**ba**jar con otras personas, nos vemos enfrentados a la necesidad de -- desaprender mucho y de asimilar una reeducación en nuevas formas de -- ver, oír y actuar en grupos. Todo el mundo experimenta una normal resistencia al cambio, y se podría argumentar que producir cambios personales reales, especialmente en los adultos, es una empresa casi -- desesperada desde el punto de partida" (35).

2) Individuales, mediante la puesta a prueba del desempeño -- de puestos de mando con carácter transitorio, a través de dos instrumentos que de ordinario no se suelen aprovechar debidamente: sustituciones en los puestos de mando y delegación de funciones. Ambos permiten adiestrar y comprobar el grado de capacitación y las cualidades -- que se poseen. Por otra parte, su carácter transitorio otorga una -- gran flexibilidad a los Jefes superiores, para efectuar cuantos cam-- bios la experiencia aconseje (36).

#### c') Extensión y profundidad

Como norma de general aceptación, se considera que es necesario enseñar lo suficiente para desempeñar bien el puesto al que se --

---

da.

La participación del grupo tiene también la ventaja de que es posible grabar los puntos de vista, el conocimiento y las habilidades de todos los miembros de la sesión de entrenamiento. Muchas veces, el que dirige la discusión tiene un respaldo considerable sobre la materia, pero puede haber miembros del grupo que tengan mucho que añadir. Algunas veces algún miembro del grupo de entrenamiento puede tener más para contribuir sobre algún tópico, que el instructor o el que dirige la conferencia" (Obra citada, página 390).

(35) "Aprendizaje del trabajo en grupos", B. Aires, 1965, pág. 42.

(36) M. Ducceschi, en "Técnicas modernas de la Dirección de Personal", Madrid, 1967, pág. 184, expone con gran concisión la problemática de la sustitución como método formativo.

aspira, sin llegar a excederse. Es decir, es preferible estudiar sólo los aspectos básicos, pero con profundidad, a pretender extenderse superficialmente. Ahora bien, la cuestión esencial es la de que en ningún caso se debe enseñar lo que ya se sabe, pues en tal caso: se pierde el tiempo por parte del que enseña y se desmoraliza a los afectados, que estiman que se piensa que no saben lo que se trata de enseñarles.

Por último, problema trascendente es el de tener en cuenta -- las condiciones personales y profesionales de los afectados. De ordinario, serán hombres y mujeres veteranos, que creen que ya lo saben -- todo y, por lo tanto, poco se les puede enseñar. De aquí, el que sea esencial el que se lleve a su ánimo de que no se trata de considerarles sin preparación, sino que lo que se pretende es darles una oportunidad de manifestar su experiencia y de intercambiar puntos de vista. "La autonomía a que todo ser humano tiene derecho -- afirma Pierre H. -- Giscard -- está en entredicho en todo sistema de formación concebido como una técnica de modificación de las ideas o el comportamiento de -- los individuos, independientemente de su propia voluntad. La formación no debe ser introducida a la fuerza ni con artificios. No respetar estos principios esenciales significa arriesgarse a caer en la manipulación de conciencias. El respeto de dicha autonomía, la cual debe ser tanto menos limitada cuanto que la formación se dirige a adultos, requiere, no solamente el consentimiento total y sin reservas de los individuos formados a adoptar unas modificaciones psíquicas que -- todavía ignoran y de las que no adquirirán conciencia hasta el momento en que sean efectivas, sino también, en lo posible, una cooperación activa por su parte e incluso el manejo de su propia evolución. -- Vistas las cosas desde este ángulo, el formador debe pasar en lo posible a segundo plano ante los individuos formados; su objetivo ya no -- es mejorar a los individuos, sino suministrar a éstos los medios de -- mejorarse. Una doble tarea le incumbe, para alcanzar dicho objetivo: en primer lugar, suprimir las trabas, resistencias y oposiciones de -- toda naturaleza; ayudar al individuo a liberarse, a estar preparado; -- a continuación, aportar los elementos positivos que el individuo debe poseer para juzgar con conocimiento de causa y modificar, llegado el caso, sus actitudes e ideas. Para el formador se trata, en resumen, -- de poner al individuo en situación y hacerle adquirir conciencia de -- sus problemas. Todo el resto depende del individuo formado y no puede



realizarse de forma válida más que por éste. El papel del formador es ayudar; no dirigir la formación. De buena gana diríamos que es un papel de catalizador. Sin él, la reacción no tiene lugar, pero por sí sólo nada puede hacer. Es preciso que cada cual llegue a decir "me formo", en vez de pensar "me forman". Además, en este último caso, no habría verdadera formación. Nadie es formado a pesar suyo (37).

En conclusión, la formación de este tipo ha de cuidar en gran manera la forma en que se imparte, su extensión y profundidad, con -- objeto de promover, como presupuesto básico, la aceptación inicial de los participantes, su colaboración posterior y su participación efectiva en su desarrollo (38). En otro caso, se corre el riesgo, no sólo de convertirla en ineficaz, sino lo que es peor: en contraproducente. En este sentido, se puede afirmar que su eficacia real se mide no tanto por la valía y bondad de las enseñanzas expuestas, como por el entusiasmo que se suscita en los participantes y por los cambios ulteriores que se provocan en sus conductas. Se puede, por tanto, concluir sosteniendo la tesis de que esta formación, sin perjuicio de ir dirigida a aumentar conocimientos, su punto clave radica más en desarrollar aptitudes y sobre todo en modificar actitudes.

#### b) Conexión con la promoción

Por último, es preciso insistir en que la formación vertical precisa estar articulada con el régimen de promoción existente en la respectiva entidad. Se requiere que el empleado, el trabajador o el funcionario conozcan por anticipado lo que pueden esperar en cuanto a sus posibilidades de ascenso, según el esfuerzo que realicen para su

---

(37) "Formación y Perfeccionamiento de los Mandos Intermedios", Barcelona, 1963, pág. 316-17.

(38) S.G. Huneryager en su ensayo "Re-education for executives" - - ("Personnel Administration", enero-febrero de 1961) estudia algunos de los problemas que suscita la participación de directivos en cursos de perfeccionamiento. Problemas que requieren una especial atención por sus repercusiones prácticas.

capacitación y preparación en orden a ocupar puestos superiores. Si - no existe tal articulación, entonces el personal no tendrá ningún estímulo ni ningún interés para realizar el sacrificio de todo tipo que la formación entraña; sobre todo si, como queda dicho, son hombres y mujeres curtidos en el trabajo, con mucha experiencia profesional y - con un gran escepticismo personal, fundado en los desengaños padecidos y en las desilusiones sufridas.

## 6. La Formación en la empresa

### A) Planteamiento

En los epígrafes anteriores se ha puesto de manifiesto cómo - la formación del personal se ha convertido en uno de los principales problemas que ha de hacer frente la Dirección de Personal, por cuanto de su actuación satisfactoria depende el desarrollo venturoso de la - respectiva entidad. En este sentido y refiriéndonos ya en concreto al campo empresarial, nos puede servir la opinión autorizada de Scott, - Clothier y Spriegel que nos dicen "una dirección prudente de empresa ha de utilizar el adiestramiento como instrumento de control. El - -- adiestramiento ha representado un buen método para reducir accidentes y despilfarros y aumentar la calidad. La necesidad de adiestrar a los trabajadores está siempre presente, pues hay que hacer frente a las - nuevas técnicas y mejorar los métodos antiguos, ya del todo insuficientes. Los trabajos siempre están cambiando y los hombres han de -- ser adiestrados para actuar de acuerdo con esos cambios y satisfacer como es debido las exigencias de los métodos nuevos. El punto de visita dinámico, referente a los problemas de personal, hace hincapié sobre la educación y el adiestramiento industrial. El adiestramiento es una actividad íntimamente asociada con todas las demás actividades directivas o de personal. Forma parte integrante de todo el programa de gerencia, con sus múltiples actividades relacionadas funcionalmente.- La dirección de personal lo es también de empresa, y el adiestramiento es un aspecto muy importante del programa de dirección"(39).

Ahora bien, esta atención creciente por la formación, presenta

---

(39) "Dirección de Personal", Madrid, 1964, pág. 282-83.

con frecuencia un fallo trascendente: la acción formativa se centra - preferentemente en los empleados y en los planos inferiores de la organización, con lo cual la formación impartida queda incompleta. En este sentido, un especialista tan acreditado como R. Hugonnier afirma: "durante estos últimos años, los esfuerzos de la formación se han dirigido esencialmente hacia los niveles bajos de la jerarquía. Tal vez puedan encontrarse las razones en las faltas de nivel constatadas en los maestros de taller. Pero este pretexto disimula mal razones más profundas: es más cómodo identificar las lagunas con la función de un capataz, que con las de un jefe de servicio o un director. Sobre todo es más fácil encontrar los métodos y circunscribir los conocimientos destinados al primero. Observemos además, que el ambiente es también más favorable entre el personal subalterno, más dispuesto a concebir la necesidad de un perfeccionamiento. No hace mucho que los mandos empezaron a aceptar la idea de tener algo que aprender en el transcurso de su carrera. ¿No será acaso el escepticismo, que se encuentra tan frecuentemente en ellos, la máscara de la suficiencia? Siendo más fácil la formación en la escala inferior, lleva en sí graves riesgos. - Cuando se enseña a un empleado un nuevo comportamiento o nuevos métodos, inevitablemente este hombre examinará, con la lupa de sus conocimientos más precisos la acción de sus superiores. La formación tiene como primer resultado el polarizar las exigencias del subordinado con respecto a sus jefes. Cuando estos últimos permanecen fuera del esfuerzo de formación, cuando admiten que ésta es excelente para "los de abajo", surge un divorcio inevitable entre los hombres. De la formación nace el desorden, la decepción, la irritación de aquéllos que constatan la separación entre la teoría de la sala de conferencias y la práctica cotidiana. La conducta de los superiores, las costumbres, los procedimientos administrativos, el peso de la organización, se -- convierten en obstáculos insuperables a la voluntad de mejora que -- habrá despertado la formación, pero que sólo podrá cambiarse en desaliento y amargura" (40).

Estimamos que en el precedente párrafo se resumen acertadamente algunos de los más graves problemas con que ha de enfrentarse la formación en el campo privado y también, por qué no decirlo, en la --

---

(40) "Formar Jefes", Madrid, 1966, pág. 18-19.

esfera pública. El no atender debidamente a los mismos, es causa de -- estrepitosos fracasos y la razón del desprestigio de la formación en algunas esferas. Por ello, hemos querido llamar ya de entrada la atención sobre tales problemas, acudiendo al juicio de un hombre tan experimentado como R. Hogonnier.

## B) Problemática general

El análisis de la realidad nos pone al descubierto que son -- múltiples las cuestiones que se observan en el desarrollo de la acción formativa, y así, prescindiendo de las facetas esenciales de si cuentan con medios técnicos y de si disponen de recursos económicos para financiar estas actividades, podríamos desde un enfoque puramente técnico, considerar como básicos los siguientes:

- Actitudes internas ante la formación
- La formación de los empleados
- La formación de los mandos medios
- La formación de los directivos

Es evidente que los problemas existentes son muchos más de -- los que se comprenden en estos cuatro, pero sin embargo, el examen de los mismos ya nos da una visión global, siquiera sea sintética.

### a) Actitudes internas ante la formación

Pese a la trascendencia que la formación tiene para los afectados y para el desenvolvimiento de la empresa, no siempre existe un clima propicio a la misma, y así es frecuente encontrar posturas contrarias a ella por parte de los diversos sectores interesados. Un análisis bastante completo de estas actitudes nos lo brinda S. Escala -- Milá, el que al mismo tiempo indica otros factores que igualmente dificultan la acción formativa. En síntesis, los factores que condicionan esta acción, según este destacado especialista, son:

#### 1º. Dimanantes de la propia organización de las empresas:

- Dificultad en concentrar a los que deben recibir el --- mismo programa.

- La fuerte especialización obliga a preparar programas - que no admiten generalizaciones, más que a un nivel de introducción.

- Preparación psicológica (estado de ánimo) insuficiente para aceptar el curso que se propone.

- Rivalidades intensas existentes entre los diferentes - grupos de la empresa y que se quieren mezclar en el curso.

- No acertar a iniciar el curso por el nivel de dificultad que necesita el grupo (demasiado fácil, demasiado difícil).

## 2º. Derivantes de la Dirección:

- Creer que la formación es un problema secundario en su empresa, así como también estar preocupada por otros campos de actividad de la misma.

- Pensar que la formación puede marchar bien sin el apoyo directivo, por creer que se trata de acciones de bajo nivel.

- Esperar demasiado de la formación. Pretender resolver - con ellas problemas inmediatos, cuando en realidad los efectos positivos de la formación aparecen al cabo de algunos meses de práctica continuada de lo aprendido.

- Pretensión de utilizar la formación como un medio para manipular conciencias y voluntades. Disminución del respeto a la personalidad de los demás, y adoptar posturas paternalistas de protección, con olvido de dar ejemplo de constante autoperfeccionamiento.

- Proyectar acciones cortas y con presupuestos insuficientes.

## 3º. Derivantes del propio personal:

- Afirmar que no se dispone de tiempo

- Complejo de superioridad. No querer mezclarse con otros, y estar convencido de que no tiene nada que aprender.

- Creer que la empresa le aprecia por sentimientos de ---  
"confianza".

- Incredulidad acerca de los resultados, que lleva a no -  
practicar las enseñanzas y, por tanto, no ver su eficiencia.

- Avergonzarse de cambiar de hábitos de trabajo ante los  
demás.

- Temer por la buena formación de otros, que pueden colo-  
carse a su nivel o a uno superior.

#### 4º. Dimanantes de los profesores:

- Insuficiente preparación práctica del curso. Tener que  
alternar el desarrollo del mismo con una agobiante carga de trabajo -  
que les obliga a improvisar.

- Limitadas dotes pedagógicas para transmitir conocimien-  
tos.

- Rango jerárquico insuficiente o exresivo, que provoca, -  
bien desánimo, bien rigidez de comportamiento.

- Programas excesivamente teóricos, alejados de las inquie-  
tudes que afectan al personal.

- Desconocimiento profesional de la empresa (41).

En el análisis reseñado quedan compendiados los principales -  
problemas (42) que existen o pueden existir, ante el desarrollo de la  
acción formativa, y, como consecuencia de ellos, se deducen las medi-

---

(41) "Formación y Promoción del personal Administrativo", "Alta Direc-  
ción", nº 11.

(42) James R. Surface en su estudio "Resistencia a la preparación", -  
en el volumen colectivo "El Factor humano en la dirección de em-  
presas", E. Aires, 1958, pág. 267-75; brinda un análisis bastan-  
te completo de la resistencia al entrenamiento por parte de los  
empleados, mandos y dirección.

das que se deben adoptar para contrarrestarlos. Medidas a las que en otra ocasión nos referimos (43) y que ahora, tomando como base la tesis de Escala Milá, podemos sintetizar en las siguientes directrices:

1ª. La acción formativa demanda, como cuestión previa, la -- creación de un ambiente favorable y cooperativo por parte de todos -- los niveles de la entidad respectiva. Si no hay tal clima, es preferible no acometer tal acción, pues será perjudicial, inútil y costosa.

2ª. Requiere una estructuración conforme a las exigencias -- reales de la propia entidad. Es decir, hay que tener en cuenta las -- circunstancias de ésta y no dejarse llevar por espejismos de lo que -- otros hacen o llevan a cabo.

3ª. Necesita utilizar medios apropiados a los fines perseguidos. "Una vez determinado el programa a seguir -destaca S. Cambien- -- se podrán elegir los métodos pedagógicos idóneos para ponerlo en práctica. A primera vista, esta elección de técnicas de formación parece fácil y de poca importancia, pero -en realidad- se trata de una cuestión muy complicada, que no se solventa con soluciones preestablecidas, dado que el perfeccionamiento de los futuros dirigentes industriales no consiste sólo en la acumulación de nuevos conocimientos, -- sino en la adquisición de ciertas formas nuevas de pensar" (44).

4ª. Precisa que sus resultados puedan ser valorados inicialmente en plazo breve, y con carácter definitivo a largo plazo. Pues, -- como se anticipó, se requiere tener un conocimiento directo e inmediato de los efectos que se van provocando; pero, y esto es importante, -- sin juzgar a los mismos con impaciencias, ya que en otro caso se pueden malograr las consecuencias positivas y agravar las negativas.

#### b) La formación de los empleados

En la acción de adiestramiento de los empleados, se puede distinguir, de acuerdo con la clasificación establecida, por un lado, la horizontal: formación para puestos de un mismo nivel, en la que a su vez se diferencian distintas modalidades, según el grado de adiestra-

---

(43) Vid. "Manual de O.y M.: I.Funciones Directivas", Madrid, 1966, páginas 297-304.

(44) "Alta Dirección de Empresas", Madrid, 1957, pág. 98.

miento que ya poseen los sometidos al mismo (45); y, por otro, la vertical: cuando se trata de capacitarlos para ocupar puestos de nivel superior (46).

Ahora bien, en este epígrafe nos vamos a ocupar sólo de la -- primera; es decir, de la formación para puestos del mismo nivel, ya sea inicial o posterior; y como punto de partida, hay que reconocer -- que el desarrollo tecnológico va acentuando la complejidad de dicha -- formación, pues cada vez surgen más especialidades y ramas distintas de acción, que demandan adiestramientos específicos (47). "La función ideal de capacitación --advierten J.H. Proctor y W.M. Thorton-- tiene -- como finalidad: proveer de medios a todos los empleados para: 1) que logren un ajuste satisfactorio a los requerimientos de las operacio-- nes comerciales e industriales desde el primer día de su empleo; - - 2) que progresen como fuerza productiva en la empresa, mediante un con-- tinuo desarrollo de las prácticas, los conocimientos y las decisiones necesarios" (48). El logro de este doble objetivo es cada día más necesario, pero también más difícil de alcanzar, pues sus exigencias -- van siendo progresivamente mayores, con lo cual se convierten, como -- hemos insistido, en uno de los retos a los que ha de saber dar adecuada respuesta la Dirección de Personal. En este sentido, la formación del trabajador empleado debe incluir, en tesis de H.H. Hilf, cuatro -- areas distintas y complementarias: "a) adiestramiento para las distin-- tas tareas; b) adiestramiento especializado; c) adiestramiento para -- nuevas tareas y d) asistencia mediante ayudas, habituación y perfec-- cionamiento posterior" (49). En consecuencia, al nuevo empleado o tra-- bajador hay:

---

(45) E. Matute Butragueño y F. Salinas Corral en su Comunicación al -- I Congreso N. de Organización Científica del Trabajo, Madrid, -- 1963. "Dos sistemas prácticos para implantar la formación profesional en las empresas", analizan algunos aspectos de esta pro-- blemática.

(46) J. Riedel en su obra "La Formación para el trabajo en la empre-- sa", Madrid, 1965, pág. 89-149, comprende el examen de la proble-- mática de la formación de los distintos sectores de empleados y mandos en la empresa.

(47) R. Owens en "Empresas Industriales", B. Aires, 1959, pág. 563-68, sintetiza los distintos tipos de adiestramiento del empleado.

(48) "Capacitación", México, 1964, pág. 4.

(49) Obra citada, pág. 244.



1º. Que formarle en las distintas tareas que tenga de entrada que ejecutar.

2º. Que adiestrarle básicamente en la especialidad que vaya a desempeñar.

3º. Que prepararle para otras tareas del mismo nivel, y

4º. Que interesarle en el perfeccionamiento ulterior (50).

Y todo esto hay que hacerlo frente a un clima creciente, como pone de relieve E. Heckscher, "necesidad de conocimientos y de comportamientos cada vez más complejos, que tienen que ser adquiridos en -- tiempos cada vez más breves con la colaboración de instructores cada vez menos numerosos" (51). Es decir, que la acción formativa que demanda la empresa actual con respecto a su personal de ejecución: empleados y trabajadores, presenta las exigencias siguientes:

1ª. Tiene que comprender cada vez más conocimientos, tanto en extensión, como en profundidad.

2ª. Estos conocimientos progresivamente van siendo más complejos y más interdependientes con los que precisan los demás.

3ª. El tiempo disponible para la enseñanza cada vez es menor.

4ª. El número de los instructores o profesores con el que se puede contar es menor, no por escasez de ellos, sino por su coste elevado.

---

(50) R. Riccardi y R. Vagaggini en su obra "Formación de Mandos", -- Bilbao, 1960, estudian ampliamente la problemática de la formación diversificada en los cuatro aspectos básicos de instrucción, simplificación, mejora de métodos y las relaciones en el trabajo, que se han convertido ya en clásicas en las políticas formativas del personal.

(51) "La noción de "sistemas" en la Formación del personal de ejecución. Tecnología didáctica moderna y Comunicación Humana". Publicado en el documento 454 de la Sección Permanente 4ª de T.E.A.

Estas características, precisamente, han sido uno de los factores principales de la introducción de métodos docentes intensivos -- que con distintas denominaciones se han aplicado en todos los países. Uno de los que más aceptación ha tenido es el que se conoce con el -- nombre de "Formación Profesional de Adultos", la que en tesis de -- J. Farré Morán "es hoy una tarea permanente que toda sociedad orienta da hacia el desarrollo social y económico debe necesariamente abordar. Los cambios de la estructura de la producción y del consumo en una so ciedad de progreso técnico, se reflejan en el mercado de trabajo y es absolutamente necesario ofrecer a la población activa la posibilidad de adaptarse con éxito al dinamismo de tal evolución. En la sociedad de hoy, las oportunidades de promoción están fundamentalmente determi nadas por la profesión. Y así, junto a la necesidad socioeconómica de adaptación de la población activa a la nueva dinámica de la producción, nace el imperativo de la igualdad de oportunidades para la profesión -- del individuo, sin discriminación alguna: no puede constituir una ba rrrera ni la edad, ni el sexo, ni la situación en zonas rurales, ni -- las posibilidades económicas" (52).

Finalmente, mencionar ahora las distintas tareas sobre las -- que se le puede adiestrar, sería tanto como pretender exponer la mul tiplicidad de ocupaciones o puestos de trabajo existentes; lo que -- excede con mucho de nuestro propósito. Baste con resaltar la necesi-- dad de ante la diversificación de tareas industriales, comerciales, -- burocráticas, ésta sea debidamente atendida para conseguir, como afir man Chruden y Sherman, con el entrenamiento en el trabajo "al iniciar se el empleo de un individuo, llevar su conocimiento y su habilidad -- hasta un nivel satisfactorio. Conforme el individuo continúa desempe ñando el trabajo, debe usarse el entrenamiento para proporcionarle in formación adicional y darle oportunidades para adquirir nuevas habili dades. Como resultado del entrenamiento podrá entonces desempeñarse -- más efectivamente en su trabajo actual y podrá calificarse para traba jos de un nivel superior" (53). En definitiva, podríamos sostener con

---

(52) Ponencia "Planificación, ordenación y gestión de la Promoción -- Profesional de Adultos", I Congreso Iberoamericano de Promoción Profesional de la Mano de Obra, Madrid, 1967.

(53) "Administración de Personal", México, 1965, pág. 257.

E. Korff, que "para cada actividad en la que se está formando, hay -- que procurar ante todo una formación básica. Esta debe conducir a dar una idea del conjunto y un entendimiento de los métodos correspondientes. La formación básica no debería dirigirse demasiado a todos los detalles, para que el sujeto a formar no se recargue excesivamente -- con conocimientos que posiblemente más tarde, en su actuación práctica, no necesitaría. Pero es indispensable inyectarle un buen espíritu de trabajo, enseñarle a pensar acertadamente en el orden metódico y técnico, y poner más peso en hacerle despabilado y despierto, que en el conocimiento de prácticas tradicionales que frecuentemente hoy en día ya no están en uso" (54).

### c) La Formación de los mandos intermedios

"Los objetivos primordiales del adiestramiento de estos mandos -- en opinión de Scott, Clothier y Spriegel -- son: 1) obtener mandos adecuados; 2) aumentar la eficiencia de los mandos actuales; 3) servir de medio para controlar las operaciones y 4) crear una unidad de propósito y aumentar la moral" (55). Analicemos cada uno de estos -- apartados:

1º. El obtener mandos adecuados es tanto como preparar convenientemente a los empleados que han de ocupar estos puestos, con lo cual se plantea el problema de su selección primero y su capacitación después. La selección de los mismos nos pone en relación con otra función básica de la Dirección de Personal: la promoción, que examinaremos en el próximo Capítulo. Por otra parte, plantea la cuestión fundamental de la determinación de las funciones que han de desarrollar y, como consecuencia, los conocimientos que han de poseer. La respuesta a estos interrogantes depende de las características estructurales y funcionales de la respectiva entidad. En efecto, según que estén más o menos sistematizadas las atribuciones y según que se cuente con mayor o menor iniciativa para ejecutarlas, el adiestramiento a proporcionar variará considerablemente.

2º. El aumentar la eficiencia de los mandos actuales, suscita,

---

(54) "El Directivo en la Empresa", Barcelona, 1969, pág. 46.

(55) Obra citada, pág. 304.

como cuestión previa, la del análisis de su actuación presente, para conocer los fallos que existen y remediarlos, mediante el adiestramiento. Y, en segundo lugar, será fundamental tener presente cuál es la respectiva política empresarial, si, por ejemplo, es expansiva, el adiestramiento no sólo debe comprender el aspecto corrector de fallos, sino que debe incluir especialmente la capacitación para el desempeño de puestos superiores, o al menos, más complejos.

3º. El servir de medio para controlar las operaciones, es un fin secundario desde el punto de vista formativo, pero primordial desde el organizativo. El adiestramiento en grupo, tanto de los aspirantes como de los mandos actuales, es una oportunidad para conocer el desenvolvimiento de las distintas actividades y para lograr su mejora y perfección, al intercambiar experiencias y contrastar resultados -- obtenidos. Este fin es fácil de alcanzar en cuanto se organicen debidamente las sesiones de trabajo, y, de ordinario, compensa con creces el coste que origina.

4º. El crear una unidad de propósitos y aumentar la moral, se consiguen siempre que en la acción formativa intervengan los dirigentes de la empresa, exponiendo los objetivos a alcanzar y las metas a cubrir, actúen en forma adecuada y su comportamiento posterior sea -- congruente con tales propósitos enunciados. Sin estas exigencias difícilmente se logrará este objetivo. En efecto, si la acción formativa no está ligada directamente al desenvolvimiento de la empresa, si no es una cosa viva, perderá todo el interés para los afectados. Por -- ello -- advierte D. Pernin -- la política de formación de los mandos en -- una empresa no se puede elaborar en abstracto. Es necesaria una preparación cuidadosa y dialogada de los programas. Basada en el examen de las necesidades de la empresa y de los proyectos de los mandos, debe dejar lugar a una acción de información que permita a cada uno percibir lo que es posible, lo que será útil, qué esfuerzos y qué compromiso personal serán necesarios; y todo ello, dentro del desarrollo ineludible de las futuras transformaciones: los objetivos de formación -- deben colocarse dentro del marco general de los objetivos de gestión (56). Ahora bien, si los representantes de la Gerencia que intervie--

---

(56) Objetivos y condicionamientos de los planes de formación de mandos, Documento 465 de la Sección permanente 4ª, de T.E.A.

nen en las actividades formativas, no están a la altura del puesto -- que ocupan, se desprestigian ante sus colaboradores; y si la política de la empresa no es coherente con la acción formativa, entonces se -- provoca el desánimo y desmoralización de los afectados; no sólo por -- la falta de congruencia, sino también por considerar que esa conducta constituye un manifiesto engaño a su buena fe.

Por otra parte, hay que tener en cuenta los cometidos a desarrollar por el mando intermedio (57), que los podemos agrupar, con carácter general, en dos grandes líneas: de orden técnico, de la actividad respectiva que tenga encomendada y, de orden humano, referente a las relaciones con el conjunto de personas que de él dependen. "En el aspecto humano --manifiestan P. Demarne y J. Ferras-- la complejidad de los caracteres individuales y la influencia de los grupos sobre el -- comportamiento de sus subordinados, obligarán al encargado a comportarse de tal forma que pueda crear un espíritu de comprensión y de colaboración en su más alto grado. Manteniendo siempre el orden e imponiendo siempre una disciplina razonable, deberá crear un ambiente favorable en el grupo que dirige, a fin de evitar tropiezos y fricciones perjudiciales al buen funcionamiento de su equipo y que den al trabajo en común una especie de coacción o desaparezcan el buen humor y el dinamismo" (58).

Si en ambos frentes el mando intermedio ha de actuar (59), parece que no hay duda que el primero puede ser atendido debidamente a través de un adiestramiento conveniente dirigido a proporcionar los conocimientos requeridos, a desarrollar las habilidades precisas. "El progreso técnico --nos dice P. Jardillier-- impone una revisión periódica de los conocimientos que se utilizan en la vida profesional, y los frenos que retardan el desarrollo de la civilización no son financieros o económicos, sino ciertamente culturales. Resultan del constante

---

(57) G. Terry en "Administración y Control de Oficinas", México, 1966, pág. 818-19, expone sintéticamente el área de este adiestramiento en el campo burocrático, aportando ideas sumamente útiles.

(58) "Manual del Mando Intermedio", Bilbao, 1969, pág. 30.

(59) R. Owens, en la obra citada, pág. 112-115, expone el contenido de programas de adiestramiento de este tipo.

decalaje entre el nivel de conocimientos de los hombres y las exigencias de la competencia industrial. Todos estamos llamados a la formación continua, pues sólo ella puede hacer frente al progreso técnico continuo" (60). Ahora bien, la duda surge en cuanto al segundo frente (61), y así un experto tan caracterizado como J.M. Pfiffner, lanza el siguiente interrogante: "¿Se puede enseñar la habilidad para las relaciones humanas y para la labor supervisora? La respuesta es que tal adiestramiento puede ser útil, dentro de los límites permitidos por la propia organización. Si las condiciones fundamentales del trabajo diario se caracterizan por la tirantez y la presión, el adiestramiento poco podrá hacer para aliviar la situación. Este es otro ejemplo práctico de la tesis antropológica de que el comportamiento está determinado por la costumbre y la cultura, más que por la biología. El clima social prepara el ambiente para la aceptación o el rechazo. Parece que sirve de poco aventurarse a implantar programas de adiestramiento para la supervisión, prolongados o esporádicos, a menos que la organización reúna los requisitos sociales previos para su éxito. Una vez establecido este clima o atmósfera social, es posible emprender el desarrollo de un programa para la supervisión, capaz de lograr que incluso la persona menos preparada adquiriera un valor moral e intelectual considerablemente mayor" (62).

En esta tesis de J.M. Pfiffner, se comprenden tres ideas-clave que requieren especial reflexión:

- El considerar, como ya lo hemos reiterado, que el ambiente social en concreto es el primer condicionante de las posibilidades -- del adiestramiento. O lo que es lo mismo, que antes de emprender éste hay que tratar aquél.

- El resaltar que las posibilidades del adiestramiento están

---

(60) Obra citada en primer lugar, pág. 197.

(61) M.S. Viteles destaca que la mayor parte del adiestramiento que se les proporciona se centra en las relaciones humanas, en el -- aumento de la habilidad de los supervisores para tratar con la -- gente. ("Motivación y Moral en la Industria", Barcelona, 1970, -- pág. 577).

(62) "La Supervisión del Personal", Madrid, 1964, pág. 336-37.

también en función de la estructura de la propia entidad.

- El reconocer la posibilidad de transformar en mayor o menor grado las condiciones personales merced a la acción formativa.

A estas ideas, de una gran trascendencia, estimamos que hay - que incorporar otra de M.S. Viteles, que igualmente merece ser medita da ampliamente por sus manifiestas repercusiones prácticas: "el adies tramiento de los mandos intermedios ha sido considerado como un paso fundamental para aumentar la calidad de la supervisión dentro de la - industria. Sin embargo, han surgido críticas sobre el contenido y los métodos de adiestramiento de supervisores, y un recelo, cada vez ma-- yor, de que, a menudo, los mandos intermedios no lleven a la acción - sobre el trabajo el contenido verbal de los programas de adiestramien to (63). Es decir, que el contenido y los métodos de formación a - - emplear, deben ser objeto de especial atención, y que igualmente han de ser minuciosamente vigilados los comportamientos ulteriores de los adiestrados para comprobar que éstos son conformes con las enseñanzas impartidas, pues, en otro caso, éstas serían absolutamente estériles.

Finalmente, un aspecto importante al que no se le suele pres- tar la debida atención es el de la actitud que el mando intermedio -- adopta cuando se le trata de adiestrar, sobre todo, en la vertiente - humana. En este sentido son aleccionadoras las conclusiones de Ch. -- Argyris, que si bien se refieren al capataz, creemos que se pueden vá lidamente aplicar a todos los mandos intermedios: "la típica formación en relaciones humanas y dirección dada a los capataces no es conside- rada por éstos como realista y útil. Está bien demostrado que influye muy poco en el comportamiento real del capataz. Más aún, existen prue bas suficientes para sugerir que el capataz puede considerar la forma ción como falta de respeto hacia él por parte de la Gerencia. La - - lógica del capataz parece ser ésta: la Gerencia quiere formarme en -- las tareas de la dirección; esto significa que como jefe me falta al- go; no sé que es lo que falta, es más, lo que yo creo es que la que - realmente necesita cambiar es la organización (o el superior, o los - empleados). La Gerencia cree que lo que yo no sepa me lo puede ense-- ñar un experto que no llega a supervisor; o sea, que la Gerencia no -

---

(63) Obra citada, pág. 577-78.

me tiene demasiada consideración. Alguna investigación preliminar sobre la base del estudio de tres secciones de formación en relaciones humanas muestra que los capataces pueden reaccionar de la siguiente manera:

- Tomando las clases a la ligera, no seriamente.

- Escuchando, pero sin aprender. Se enorgullecen entre sí de lo mucho y lo rápidamente que olvidan.

- Discutir con el instructor, procurando "callarlo" en cuanto a la validez y sentido práctico de lo que enseña.

- Criticando al experto por no conocer la verdadera situación de la planta y por pertenecer al estado mayor y no estar en la línea de juego.

- Revolverse contra la Gerencia porque, al mandarlos a esta clase, supone que el experto sabe más que ellos.

- Culpar de sus problemas a la alta dirección, a los presupuestos y a las ventas. Ellos son los que tienen que aprender" (64).

Estimamos que en las anteriores conclusiones se halla la base para una profunda reflexión cuando se trate de emprender la acción -- formativa de los mandos intermedios, con objeto de evitar que aparezcan en ellos reacciones como las indicadas; las que si se presentan invalidan prácticamente aquélla.

#### d) Formación de los directivos

El adiestramiento de ejecutivos --nos dicen H. Koontz y ---- C. O'Donnell-- es vital para el futuro de la empresa, y por lo tanto, merece una teoría y práctica acertadas. La preparación de un programa satisfactorio es tema de estudio para la metodología científica. Requiere una cuidadosa revisión de las necesidades personales, el descubrimiento y comprobación de medios alternativos para conseguir el --

---

(64) "Personalidad y Organización", Madrid, 1964, pág. 184.



objetivo de la empresa en este aspecto, la adopción del plan más apropiado y un apoyo efectivo al programa elegido. No exageramos al decir que si las empresas enfocan así la cuestión tendrán garantizado el -- éxito" (65). En consecuencia, y de acuerdo con esta tesis, que la com partimos plenamente, podemos afirmar:

1º. Que la capacitación de los directivos es vital para el -- futuro de las empresas, por cuanto sólo teniendo en sus puestos-clave hombres adiestrados, podrán prosperar; lo contrario supone tener garantizado el fracaso a plazo más o menos largo. "El perfeccionamiento de los mandos en la empresa --advierte O. Gelinier-- merece la mayor -- atención: es una inversión humana que resulta rentable si se conduce bien, ya que todo lo que contribuye a desarrollar a los hombres, favorece a la empresa. La inversión en la formación de los mandos puede -- alcanzar muy bien el 1% de la cifra de los negocios" (66).

2º. Que la capacitación de los mismos debe ser objeto de especial atención y estudio, que plasme en el adecuado programa. "El programa de formación para empleados directivos --manifiesta el Dr. E. -- Wisbert-- debe ser bien pensado y ejecutado de acuerdo con el plan establecido. El sistema de encargar a uno un trabajo determinado y dejar luego en sus manos demostrar su capacidad es insuficiente porque se deja mucho en manos de la casualidad y el resultado no es bastante objetivo" (67).

3º. Que tal programa demanda una atención constante por parte de la Superioridad (68), por cuanto, no es suficiente el aprobarlo, -- se precisa, como ya hemos indicado con carácter general, seguir de -- cerca su desarrollo, vigilar sus efectos y valorar sus consecuencias.

Ahora bien, ¿cuáles son los objetivos de este tipo de adiestramiento? En tesis de E.F.L. Brech: "a) Contribuir al perfeccionamiento

---

(65) "Principios de Dirección de Empresas", Madrid, 1961, pág. 393.

(66) "Funciones y tareas de Dirección General", Madrid, 1965, pág. 351.

(67) "Organización para pequeñas y grandes empresas", Barcelona, s/f. pág. 83.

(68) L.A. Allen en "La Función Directiva como Profesión", Madrid, 1966, pág. 284-86, expone con gran precisión algunos de los fallos del adiestramiento directivo.

de las capacidades de todos los directivos de la organización, en orden a promover la eficacia general de la empresa y b) aportar una contribución especial al desarrollo de los directivos elegidos, que parecen adecuados para ascender con competencia a cargos más elevados. El primero de estos centros de interés tiene por su parte, dos aspectos: elevar el promedio general de conocimientos y actuaciones dentro de una empresa, o bien en toda la industria; el segundo aspecto, elevar los directivos que se hallan por debajo del promedio al nivel normal, aparte de continuar su perfeccionamiento gradual" (69). En síntesis, son dos necesidades las que se tratan de atender con esta modalidad formativa (70):

1ª. Mejorar la competencia de los directivos, lo que supone a su vez dos cuestiones distintas: por una parte, concretar qué facetas deben ser objeto de atención: tanto las de conocimientos como las de aptitudes y, por otra, el determinar qué tipo de adiestramiento se ha de emplear para conseguir el objetivo propuesto. En cuanto a los conocimientos que se han de proporcionar, no existe una opinión unánime. Y así, un hombre tan experimentado como D. Mc Gregor, se plantea el interrogante de "¿qué procede decir acerca de la necesidad de poseer unos conocimientos técnicos por parte del directivo?. Existen -- aquellos que afirman que es absolutamente indispensable el que un directivo posea amplios conocimientos acerca de la función y de las actividades de la organización que dirige; otros, en cambio, creen que la dirección es independiente de esta clase de conocimientos y que el buen directivo puede pasar de una función a otra, de una compañía a otra, y desarrollar su misión con igual perfección, independientemente de cuales sean sus conocimientos técnicos. De acuerdo con mi experiencia, he llegado a la conclusión de que tendemos a establecer - -

---

(69) "Management: su naturaleza y significado", Barcelona, 1968, pág. 206.

(70) Estos programas buscan mejorar --advierde D. Yoder-- a los actuales directivos y asegurar un suministro adecuado de gerentes bien calificados, para el futuro. La mejora de los actuales ejecutivos debe alcanzarse mediante el ensanchamiento de su perspectiva, el aliento para la comprensión de problemas fuera de su area de especialización, proporcionándoles información sólida sobre los -- cambios en la industria, y ayudándoles para que se conviertan en mejores directores de la energía humana... ("Manejo de Personal y Relaciones Industriales", México, 1960, pág. 393).

diferencias, dependiendo este extremo de cual sea la función implicada. Si se trata de una labor operativa, o de investigación, muchos de nosotros nos mostramos inclinados a decir que resulta indispensable - poseer unos conocimientos técnicos. Sin embargo, situaremos una persona carente de adiestramiento, sin ningún conocimiento técnico, al - - frente de una función vinculada a la administración de personal y esperamos de él que cumpla con su cometido en forma efectiva. Sea como fuere, dicha clase de conocimientos técnicos no son importantes, - pero sí lo son los relativos a la fabricación o a la investigación" - (71). La tesis reproducida, sólo es admisible en parte, por cuanto la gestión de personal ha de responder también a una técnica, que debe - igualmente ser conocida, so pena de caer en errores, los que lamentablemente son bastante frecuentes. Hay que destacar lo sorprendente que resulta a este respecto la tesis de Mc Gregor, cuando toda su concepción se centra en los aspectos psico-sociológicos del trabajo, y es - un paladín de su tratamiento adecuado. No obstante, parece que acepta la creencia generalizada de que para estar al frente de la Dirección de Personal es suficiente con tener experiencia, como si no fuese preciso además, y sobre todo, dominar las respectivas técnicas.

Con respecto a las aptitudes, E.F.L. Brech afirma que "la competencia del directivo requiere dos series de aptitudes en las cualidades humanas o personales: a) las de nivel de inteligencia o mentales, en relación con la apreciación de las circunstancias, la valoración de los datos y la toma de decisiones subsiguientes (es decir, el factor juicio) y b) las de impacto personal en la conducta tal, que - promueva una sana motivación y cooperación (es decir, el factor actitud)" (72).

Por último, la determinación del tipo de adiestramiento a - - emplear para alcanzar el objetivo propuesto, suele suscitar problemas; pues, junto a la dificultad que entraña la natural tendencia del directivo a creer que ya lo sabe todo y, como consecuencia, no ser propicio a someterse a una acción formativa; existe la que supone la escasez - de tiempo de que dispone, que se convierte, de ordinario, en disculpa

---

(71) "La Participación en la Industria", Barcelona, 1969, pág. 196.

(72) Obra citada en último lugar, pág. 208.

para participar en tales acciones formativas, y, por último, además no es fácil organizar estas actividades en forma que resulten eficaces, - teniendo en cuenta la acusada personalidad de los llamados a asistir a ellas (73). En definitiva, podríamos afirmar que si toda labor formativa implica un cúmulo de problemas, éstos llegan al máximo cuando los afectados por la misma son de nivel directivo (74).

2ª. Preparar a los directivos más capaces para ocupar puestos más elevados; es decir, ponerlos en condiciones para asumir mayores responsabilidades y desempeñarlas con acierto. Si importante es la -- finalidad primera, más trascendencia aún tiene esta segunda, pues como destaca P.F. Drucker, "la prosperidad, si no la supervivencia de -- todo negocio, depende del desempeño de sus gerentes de mañana" (75).-- En efecto, si el presente está en manos de los dirigentes actuales, el futuro está en las de los que hoy se preparan para asumir mañana el -- poder. De aquí la atención que debe prestarse a este campo, y el cuidado con que tiene que desarrollarse esta acción específica de formación. El autor últimamente citado, expone una visión integral de este tratamiento (76), que la consideramos sumamente interesante, por lo --

---

(73) O. Gelinier, manifiesta al respecto que "un plan de perfeccionamiento colectivo será tanto más eficaz cuanto más logre dar cima a un esfuerzo realizado desde la base (plan de perfeccionamiento individual por cada mando jerárquico). Por ello, la tendencia moderna consiste en articular los planes de perfeccionamiento colectivo en torno a la columna vertebral, que consiste en el perfeccionamiento colectivo de los jefes de servicio y de los directores en el aspecto más sintético de sus funciones, las técnicas de dirección, incluyendo los medios de perfeccionamiento individual de sus subordinados. En estas condiciones están después mejor pertrechados para utilizar todas las ocasiones de perfeccionamiento individual de sus subordinados y para garantizar la preparación y el seguimiento de las actividades colectivas de perfeccionamiento" (Obra citada, pág. 351-52).

(74) Koontz y O'Donnell, en la obra citada, pág. 393-94, formulan -- diez principios básicos de la formación de directivos, que revisten un indudable interés práctico.

(75) "La Gerencia de Empresas", B. Aires, 1957, pág. 242.

(76) Obra citada, pág. 246-48.

que a continuación la reseñamos sintéticamente, efectuando al mismo tiempo su análisis crítico. Como principios de la capacitación directiva, formula los siguientes:

1º. "La preparación de gerentes debe ser la preparación de -- todo el grupo gerencial, es decir, tiene que ser una acción total -- que comprenda todos los aspectos directivos en sus distintas manifestaciones, vertientes y perspectivas (77).

2º. "La preparación de los gerentes debe ser dinámica. Nunca debe tener por finalidad reemplazar a lo que constituye el presente: los gerentes de hoy, sus cargos, o sus calificaciones. Debe siempre enfocar las necesidades de mañana". O sea, debe tener la mirada en el futuro, en las exigencias del porvenir y en sus posibles soluciones. Se requiere considerar anticipadamente lo que se va a necesitar y cómo se podrá atender.

3º. "La preparación de los gerentes debe abarcar a todos los gerentes de la empresa. Debe tener por finalidad dar a todos una oportunidad de mejorar y desarrollarse a sí mismos". Lo que significa que ha de afectar a todos, para lograr modificar y mejorar la actuación de cada uno. Precisa, pues, incluir a todos, absolutamente a todos, en la acción formativa, si bien las modalidades que revista sean distintas según las demandas de los destinatarios a quienes se refiera.

#### C) Referencia a la situación en la empresa española (78)

##### a) Formación previa

En la formación previa, salvo la acción de aprendizaje, poco

---

(77) En el Informe de la Delegación yugoslava, en el citado II Congreso Internacional, pág. 6, se contiene una enumeración de tareas propias de los funcionarios directivos, que si bien se refiere expresamente al campo público, la consideramos de interés general, pues entraña una visión progresiva de las mismas.

(78) Un análisis sintético, pero a la vez aleccionador de la situación de la formación profesional en nuestro país, nos lo ofrece A. -- Puigvert en "Manual de Relaciones Humanas", Madrid, 1967, pág. 64-67.

pueden hacer las empresas, y en éste hay que reconocer que excepto --cualificadas excepciones, los resultados no han sido muy satisfacto--rios. En consecuencia, lo normal es que la formación previa tenga que conseguirse individualmente por los propios interesados, por una parte, de acuerdo con las posibilidades más bien limitadas que ofrecía --la Ley de Enseñanza Profesional; y, por otra, acudiendo a las activi--dades formativas organizadas, bien oficialmente, y en este sentido se pueden destacar: en primer lugar, la ingente labor realizada por el --Ministerio de Trabajo, a través de la Formación Intensiva Profesional, del Programa de Promoción Obrera y de las actividades subvencionadas con cargo al Fondo de Protección al Trabajo, etc., etc.; y, en segun--do lugar, la obra realizada por la Organización Sindical mediante la red de instituciones docentes establecida por todo el territorio na--cional; en tercer término, también hay que mencionar la acción docen--te llevada a cabo por instituciones de Corporaciones públicas, entre las que sobresalen las realizadas por algunas Diputaciones provincia--les; bien, finalmente, sin carácter oficial, como son las institucio--nes docentes de la Iglesia, etc., etc. El análisis de todas estas ac--tividades, requiere una extensión que excede de nuestras posibilida--des actuales. Creemos, pues, que es suficiente con mencionarlas y con resaltar sus frutos beneficiosos.

Si observamos la situación en otras áreas de enseñanzas, ya --fuese Universitaria o Técnica, ya fuese de niveles inferiores; lo ca--racterístico tradicionalmente, ha sido, por un lado, la desconexión --de tales enseñanzas con las exigencias empresariales y, por otro, que su desarrollo se efectuaba en forma autónoma, es decir, que la mayoría de los que recibían tales enseñanzas no sabían después adonde iban a actuar, pues sólo excepcionalmente, los participantes en dichas ense--ñanzas eran enviados por las propias empresas. Ultimamente, se puede constatar cómo se va operando una transformación en esta situación, --en especial, con respecto a los mandos medios y personal directivo. En efecto, se han creado por iniciativa oficial y privada, multitud de --Centros de formación de dirigentes, cuyos programas responden ya a --las exigencias empresariales de contar inicialmente con personal espe--cializado y preparado, incluso, para asumir de entrada puestos de man--do. Con la creación de esta clase de Centros --destaca el P. Luis A.--Sobreroca Ferrer-- se ha puesto en marcha la idea de la necesidad de --conectar más y más la industria y la enseñanza. No se trata sólo de --

financiar los Centros de enseñanza, sino de hacer oír la voz de la -- industria en los mismos, ya en forma de sugerencias para la misma enseñanza, orientando los planes de estudio y acomodando la docencia a la realidad, ya facilitando profesores que alternen sus ocupaciones -- empresariales con la cátedra" (79).

#### b) Formación inicial

En la formación inicial cabe destacar el hecho de que cada día existe una mayor preocupación por adiestrar al personal de nuevo ingreso; y así es frecuente la celebración de cursillos y de períodos -- de adiestramiento en las empresas, contando con sus propios medios o utilizando los servicios de Entidades especializadas (80). Entidades cuyo número va creciendo constantemente, y que, en términos generales, realizan una labor eficaz de ayuda y asistencia a las empresas. Por -- otra parte, en bastantes supuestos, esta acción formativa va ligada -- también a la de selección de candidatos, en cuyo caso existe una unidad en ambos procesos. Podríamos afirmar, que esta preocupación creciente por el adiestramiento inicial suele ser, de ordinario, un reflejo de la progresiva atención hacia los problemas de personal, y un síntoma evidente de la tecnificación de su gestión. Ahora bien, no -- hay que olvidar que en muchas ocasiones, es debido a causas totalmente distintas: la dificultad o carestía de encontrar personal idóneo, -- impone como única solución el admitir empleados o trabajadores no preparados, y acto seguido adiestrarlos mediante procedimientos intensivos.

---

(79) "Los Centros de Formación de Directivos de Empresas", Comunicación presentada al I Congreso Nacional de Organización Científica del Trabajo, Madrid, 1963.

(80) Una de las experiencias, quizá más interesante, es la que nos -- brindan los grandes almacenes comerciales, que suelen tener más o menos formalmente organizadas actividades formativas para adiestrar a su dependencia. En términos generales, los resultados son satisfactorios, pues si en ocasiones falta técnica, se suple con el entusiasmo de los instructores.

### c) Formación posterior

En la formación posterior, los avances son menos perceptibles, si bien las transformaciones tecnológicas van imponiendo operaciones de reconversión profesional, que, en ciertos casos, se financian con el Programa de Inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo. En este aspecto, se podrían mencionar también aportaciones valiosas, tanto de índole oficial como sindical o privada. No obstante, -- hay que reconocer que en este frente y por lo que se refiere a la labor de las propias empresas, no son muchos los progresos realizados, -- por lo que hay que admitir que es aún largo el camino a recorrer. Los factores determinantes de esta situación son muy varios, y así, entre otros, se pueden indicar los siguientes:

1º. No existe, con carácter general, una preocupación por la capacitación del personal de que se dispone, pues con frecuencia se piensa que éste está para trabajar, para rendir, no para estudiar y -- adiestrarse. Se tiene una visión deformada del mismo, que suele ser -- muy onerosa.

2º. Tampoco, de ordinario, existe una planificación de plantillas ni una programación de efectivos, con lo cual normalmente no hay una política a largo plazo de formación y menos de perfeccionamiento.

3º. En ciertos casos hay una experiencia negativa en la acción formativa posterior, pues los resultados que con ella se han logrado, no han sido beneficiosos, sino perjudiciales. Tal sucede cuando los -- participantes en los cursos, reuniones, etc., se sienten frustrados -- al comprobar que de nada sirvió su esfuerzo, ya que no se les permite después aplicar las enseñanzas recibidas. En este sentido, merece reseñarse la posición contraria a esta formación, sustentada por A. -- Puigvert, cuando nos dice: "indudablemente que la tendencia y la necesidad actual es la de modernizar la industria, pero esto es fácil de decir y difícil de lograr, porque cuando un hombre ha triunfado en la vida y ha pasado de la mitad de la misma, es casi imposible comprender que los tiempos han cambiado casi de súbito, y que continuar como hasta el presente puede ser peligroso. Para este tipo de empresa, muy generalizado en nuestro país, nuestro consejo es de que se abstenga -- de hacer concurrir a sus empleados y obreros a cursos de perfecciona-



miento, porque se dará el caso curioso de que, al volver a la casa,-- se encontrarán con que cuanto les han enseñado como malo lo tienen al por mayor y, lo que es peor, tendrán que andar con pies de plomo para hacérselo saber a sus superiores sin que éstos monten en cólera. No -- nos engañemos. Precisamos antes de un período de transición, para poder abordar después la modernización. No basta con querer seguir la -- moda, porque otros competidores lo vienen haciendo. Lo primero es cambiar el concepto de la propia empresa, modernizarlo, hacer que los -- hombres colaboren en la misma con fe ciega, para lo cual se precisa -- depositar la confianza en ellos y tratarlos económica y moralmente como al propio empresario le gustaría ser tratado. Entonces sí habrá -- llegado el momento de aprender más, y los frutos de los cursillos de perfeccionamiento serán excelentes y cada cual podrá rendir mucho más de lo que se supone hoy en día, pero, repetimos, pretender empezar es te edificio por el tejado es tan peligroso, que no deberá extrañarnos si se derrumba y nos pilla a todos debajo" (81).

4º. En algunos supuestos hay un recelo, que puede estar fundado, de que si capacita al propio personal, en cuanto tenga oportuni-- dad aceptará ofertas que le formulen otras entidades y abandonará la empresa. Refiriéndose a la realidad francesa, hace ya bastantes años, J. Chevalier afirmó que "lo que retiene a menudo las empresas de formar aprendices y practicantes, es el peligro de ver que este personal escogido lleva a los competidores los conocimientos prácticos que le habían dado ocasión de adquirir" (82). Es decir, que existe no sólo -- el peligro de estar adiestrando a personal para otras empresas, sino que, además, este personal pueda divulgar secretos industriales, co-- merciales, etc.

En conclusión, hay que admitir que la formación posterior se halla bastante abandonada en muchas empresas; si bien hay que reconocer que en algunas, esta formación se cuida con esmero y se obtienen resultados altamente beneficiosos, tanto desde el punto de vista es-- trictamente técnico, como, sobre todo, desde la vertiente humana (83).

---

(81) Obra citada, pág. 168.

(82) "Organización de Empresas", Barcelona, 1960, pág. 553.

(83) Una experiencia referente a adiestramiento en Seguridad del Trabajo, lo expone J. Zomáño Merino en su comunicación "Selección y Formación del Personal en la Seguridad, en las empresas cerámicas

#### d) Formación vertical

Finalmente, en cuanto a la formación vertical, si bien tradicionalmente no se le prestaba atención, al seguirse usualmente como procedimiento de selección la libre designación; hoy, cuando son cada vez mayores los requerimientos técnicos, aun cuando se mantiene tal procedimiento, sin embargo, se van teniendo más en cuenta los conocimientos y el grado de capacitación que se poseen. De aquí el hecho — evidente de que se vaya atendiendo más esta modalidad de formación y que resulte, por otra parte, interesante al propio personal; el que procura capacitarse por su cuenta, asistiendo a cursos en Centros especializados (84). En este sentido, merece destacarse el hecho fácilmente observable, que si, de ordinario, una faceta de esta formación — que no suele atenderse por las empresas, es el de la capacitación para puestos de gerencia; no obstante, es cubierto por los propios interesados mediante la asistencia a cursos de alto nivel desarrollados — por los mencionados Centros especializados. El incremento considerable del número de matriculados en estos cursos, es la manifestación — más clara de que las perspectivas de los diplomados en ellos van siendo cada día más esperanzadoras.

Por último, y sin propósitos exhaustivos, se pueden citar algunos de estos Centros que han logrado un evidente prestigio, y que han conseguido, por otra parte, institucionalizar estudios y profesiones, prestando al mismo tiempo un efectivo servicio al país. En la esfera oficial, ocupan un primer lugar, la Escuela de Organización Industrial, en Madrid, la Escuela de Administración de Empresas, en Barcelona, y los cursos del Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo, también en Madrid. En la esfera no oficial: el I.C.A.D.E. y

---

azulajeras", I Congreso N. de Organización Científica del Trabajo. Madrid, 1963.

(84) F. Torrella Niubó en su Comunicación al Congreso últimamente citado, "Consideraciones y Experiencias sobre la formación de futuros y actuales mandos intermedios; expone a este respecto ideas que merecen especial atención.

Igualmente reviste interés la Comunicación al mismo Congreso, de L. Claudi, sobre "Formación de Mandos Intermedios".

el E.S.I.C., en Madrid; el E.S.A.D.E., en Barcelona; el E.S.C.E. en Alicante; el E.S.T.E., en San Sebastián; el I.N.S.I.D.E., en Bilbao; la Escuela Superior de Técnica Empresarial Agrícola en Córdoba; etc., etc. Junto a estos Centros se pueden mencionar también las actividades docentes que realizan las Empresas de Organización y Asesoramiento: T.E.A., I.C.S.A., Bedaux, etc. etc. Dentro de la diversidad de los programas de estos Centros, se pueden observar, no obstante, unas características bastante comunes, y así, entre otras, merecen destacarse:

1ª. Diferenciación de las enseñanzas impartidas para postgraduados sin experiencia empresarial y para personal que ya desempeña puestos y cometidos en éstas.

2ª. Gradación de las enseñanzas por niveles distintos, según los puestos a ocupar en las empresas.

3ª. Diversificación por ramas de funciones empresariales, si bien se procura mantener una cierta unidad en la enseñanza impartida, aunque se preste una especial atención a la problemática de la función respectiva.

4ª. Aplicación de métodos pedagógicos activos, para lograr que los conocimientos que se proporcionan sean lo más prácticos posibles.

Junto a estas características de los programas, podríamos -- añadir estas otras referentes a los cursos en general:

1ª. Hacer compatible la asistencia a los mismos con el desempeño de la actividad profesional respectiva, para lo cual, los horarios suelen ser de noche, o si excepcionalmente son de jornada completa, -- entonces tienen lugar en pocos días cada semana, para tener libre el resto del tiempo.

2ª. Formar los cuadros de profesores, con personal especializado de procedencias muy variadas, para aglutinar formaciones distintas y experiencias heterogéneas. Así junto a hombres de empresa, actúan profesores universitarios, etc.

3ª. Dinamismo en el contenido de los programas, los que se --

suelen variar con frecuencia, con objeto de ir perfeccionándolos a medida que la experiencia lo requiere (65).

## 7. La Formación en la Administración Pública

### A) Planteamiento

Si la empresa requiere, por las razones expuestas, dedicar -- una atención especial a la formación de su personal, esos mismos motivos, quizá aún más agudizados, demandan que la Administración Pública, en sus distintas esferas, preste un cuidado primordial también a la -- capacitación de sus funcionarios. Merece destacarse que, como se indicó, mientras éste fue un aspecto que en el régimen tradicional de la Administración se tuvo muy poco en cuenta, de tal forma que el abandono de la formación horizontal y vertical fue característica de aquélla; en cambio, en el momento presente, una nota relevante es la atención creciente a la capacitación en todas las Administraciones Públicas. "La capacitación de personal --declaran las Naciones Unidas-- es -- de importancia fundamental para todos los servicios públicos. El proceso mismo de la capacitación puede dar a quien la recibe un nuevo -- sentido de la dignidad de su función. Pero existen tres factores que hacen singularmente urgente la formación del personal para el servicio del Estado en los países que se hallan en vías de desarrollo, a -- saber: la necesidad de innovación en la Administración para hacer --- frente a las transformaciones de los sistemas económicos y sociales, la rápida expansión de las funciones que el gobierno está llamado a -- realizar, y la escasez de personas preparadas profesionalmente que -- es, por lo general, característica de esos países. La formación profesional merece figurar, pues, con prioridad preferente en los programas de desarrollo" (66).

Si bien la anterior declaración va dirigida específicamente a

---

(65) El análisis del contenido de estos programas, permite destacar -- las características reseñadas, así como también comprobar el -- avance considerable que se ha realizado en este campo en un período breve de tiempo.

(66) "Manual de Administración Pública", N. York, 1964, pág. 69.

los países en vías de desarrollo, su contenido es aplicable también a las restantes Administraciones Públicas, pues en ellas se puede igualmente observar:

- la necesidad de acometer transformaciones económicas y sociales cada vez más complejas y difíciles de realizar.

- la ampliación, como pusimos de relieve en su momento, de las funciones públicas, y

- la escasez de personal preparado para desarrollar tales funciones.

En consecuencia, podríamos afirmar que si de la formación depende en gran parte el porvenir de las empresas; la formación igualmente, condiciona el presente y el futuro de la Administración. Una Administración con personal incompetente, se transforma en un organismo ineficaz y costoso, que difícilmente es soportado por la sociedad que ha de financiarlo.

Finalmente, y ocupándose del personal local, las Naciones Unidas ponen también de relieve la importancia y trascendencia de la formación en los momentos presentes y así manifiestan que "la evolución de las instituciones de gobierno local conduce naturalmente a un nuevo examen de los objetivos de la formación y de sus métodos. La información e instrucción del personal ha de hacerse de modo que contribuya a reforzar e impulsar la creciente expansión de funciones de los gobiernos locales. Esta expansión impone nuevas responsabilidades a los funcionarios encargados de planificar y administrar programas de formación. Se trata de inculcar a los funcionarios de las administraciones locales una comprensión más exacta del desarrollo económico y social en sus líneas generales, de enseñarles a planificar, y elevar a la superioridad proyectos de desarrollo de alcance local y de capacitarlos para calcular los recursos de personal y de material necesarios para la ejecución de tales proyectos. Se les puede enseñar asimismo la manera de administrar los proyectos de desarrollo de carácter local y de informar sobre la marcha de los mismos. Con objetivos que están al alcance de los funcionarios encargados de la formación y el logro de los mismos significaría una valiosa contribución a los --

planes nacionales de desarrollo" (87). En consecuencia, se impone una acusada transformación en el adiestramiento de los funcionarios locales, en especial de los directivos, con objeto de que puedan desempeñar las nuevas funciones que sobre ellos recaen. Como en su momento -- expondremos, la Escuela Nacional de Administración Local está tratando de atender este aspecto, mediante los cursos de especialización para funcionarios veteranos y a través de la especialización en las enseñanzas en los cursos de formación inicial (88).

#### B) Problemática actual

En principio, los aspectos examinados relativos a la formación en general, son plenamente aplicables a la específica de la Administración; si bien se puede añadir, por una parte, que es frecuente que las cuestiones reseñadas se presenten aún con mayor gravedad en la esfera pública y, por otra, que además de ordinario tiene otros -- problemas específicamente públicos. Así, y sin afán exhaustivo, se -- pueden mencionar:

1º. Los que tienen su raíz en la ausencia de medios apropiados para realizar las actividades formativas, fundamentalmente la escasez de créditos presupuestarios para tal fin, que imposibilitan la financiación de dichas actividades. Los órganos de gobierno de la Administración se encuentran frecuentemente ante una penuria de recursos para atender las distintas necesidades de su competencia y cuando llega el momento de las dotaciones, hay siempre exigencias más acuciantes que las formativas, con lo cual éstas van quedando pendientes -- para una mejor ocasión. De aquí el que sólo en el caso de existir Centros especializados dedicados a esta función, se puede llevar a cabo una labor continuada de mayor o menor trascendencia, según la forma -- en que esté articulada aquélla y, sobre todo, según la cuantía de los recursos financieros de que disponga.

---

(87) "Formación en Administración Local", N. York, 1968, pág. 2.

(88) En el Informe de la Delegación de Comunidades Europeas en el -- repetido II Congreso Internacional, pág. 11, se indican los dos objetivos de la formación que se facilita por aquéllas, que los consideramos de un gran interés, por cuanto sintetiza los dos aspectos básicos a tener en cuenta: necesidades del servicio y -- desarrollo de la carrera del funcionario.

2º. Los que surgen como consecuencia de la deficiente distribución del personal entre los distintos servicios de la Administración; lo que determina que en las dependencias que es escaso el personal, éste se precise en todo momento y no pueda distraérsele asistiendo a actividades formativas; y en las dependencias que lo hay en exceso, como las posibilidades de promoción son muy reducidas, el estímulo para asistir a tales actividades es nulo.

3º. Los que se presentan merced a la heterogeneidad del personal público, en cuanto a titulación, cuerpos, funciones, etc., que dificultan una acción formativa unitaria, o al menos articulada en un único plan. Heterogeneidad que determina, como mínimo, grandes diferencias en el tratamiento formativo, pues en tanto unos grupos de funcionarios disfrutan de atención preferente, otros, la mayoría, son de ordinario, ignorados a efectos formativos.

4º. Los que nacen de la dispersión territorial de los funcionarios, que igualmente presentan grandes dificultades para una acción global.

5º. Los que tienen su origen en las relaciones entre la política y la burocracia, que suelen suscitar cuestiones delicadas:

- la predisposición de los políticos a disponer de libertad para designar a los ocupantes de los puestos profesionales de mando, es contraria a la necesaria articulación de la formación con la promoción.

- la preocupación de los políticos a tener a su lado permanentemente a los funcionarios que colaboran con ellos, dificulta la asistencia de éstos a actividades formativas.

- la tendencia frecuente de los políticos por realizar actividades sin una previa planificación, hace difícil el adecuado - - adiestramiento de los funcionarios que han de llevarlas a cabo.

En conclusión, hay que reconocer que son múltiples los obstáculos que se advierten en el campo público para lograr implantar una acción formativa eficiente que responda a los principios y requisitos

que se consideran fundamentales para llevar a cabo una labor satisfactoria. No obstante, hemos de destacar que los esfuerzos que se están efectuando en todos los países para conseguir superarlos son extraordinariamente meritorios (89).

### C) Formación horizontal

#### a) Formación previa

La formación previa, coincide normalmente con el período de enseñanza general, según los niveles de conocimientos exigidos, y así referido a los funcionarios de Administración general, suelen distinguirse tres grandes planos: enseñanza primaria para los puestos de ejecución de primer nivel: los subalternos y similares de la realidad española; enseñanza secundaria para el segundo nivel: auxiliares y administrativos; y enseñanza superior para el tercer nivel: técnicos o directivos. Este esquema simplista, hay que reconocer que ha sido desbordado por el desarrollo tecnológico y por la ampliación de funciones de la Administración, que demanda cada vez un mayor grado de especialización en técnicas muy diversas. Ante esta situación se han tenido que ampliar las titulaciones requeridas y paralelamente han surgido múltiples conflictos, por una parte, al tratar de las equiparaciones entre estas nuevas profesiones y las clásicas y, por otra, al no existir en algunas Centros Oficiales de formación también se presentan problemas ante el reconocimiento legal de tales titulaciones. Los técnicos de Informática, de Relaciones Públicas, etc. son, entre otros muchos más, ejemplo de esta cuestión. Refiriéndonos a la realidad española, se puede citar, entre otros, el hecho de la publicación de convocatorias oficiales para cubrir plazas de Asistentes Sociales, cuando todavía esta titulación carecía de reconocimiento legal.

En definitiva, se puede afirmar que, si con respecto a los funcionarios de Administración general, la formación previa está atendida

---

(89) La estructuración y actividades previstas del Colegio del Servicio Civil británico, de acuerdo con las recomendaciones del "Informe Fulton", constituyen un claro ejemplo de esta preocupación y de los esfuerzos que se realizan (Vid. "Informe de la Delegación Británica" en el reiterado II Congreso Internacional, pág.12-17).



aceptablemente; el problema surge, cada vez en mayor medida, con respecto a los funcionarios de servicios finalistas y de los de órganos de asesoramiento, asistencia, etc., donde se observan acusadas deficiencias, pues no siempre se dispone de personal capacitado y, por otra parte, su adiestramiento resulta bastante difícil.

#### b) Formación inicial

Como manifiesta el Profesor García Trevijano "la tendencia -- actual en todos los países es a conectar la selección con la formación. Con el nombre de Escuelas, Institutos, Centros, etc., se designan los instrumentos que tratan de formar y perfeccionar al funcionario. Los hay de muy diversas clases, según se tome como índice un aspecto u otro" (90). O sea, que es precisamente en este sector donde la acción formativa reviste mayor intensidad, si bien esto no significa que en todo caso los resultados sean satisfactorios. Así, los principales problemas que presenta esta modalidad formativa, son:

1º. La fijación de los objetivos de la enseñanza impartida: -- ¿se pretende incrementar los conocimientos?, o ¿se persigue preparar para la acción?. La primera posición lleva a estructurar la formación sobre disciplinas teóricas; la segunda conduce a fijarla sobre sesiones prácticas. Una postura intermedia es combinar ambas, pero dando preponderancia a una de ellas. Los objetivos de la formación inicial se limitan a proporcionar las informaciones que permitan a los funcionarios colocar su tarea futura en el marco social que les es propio, -- hacerles adquirir determinadas técnicas aptas para sacar el mayor provecho posible de su saber y a encontrar las informaciones teóricas reglamentarias o actuales que desconoce, a estimular su curiosidad intelectual y su amor por el perfeccionamiento orientados hacia una mejor toma de conciencia de nuestra época y de su evolución futura; sensibilizarle con respecto a las relaciones humanas y llevarle a que se sirva de los infinitos medios de comunicación que existen con el mundo -- alrededor" (91).

2º. El reconocimiento del carácter que tiene el período forma-

---

(90) Obra citada, pág. 609.

(91) "Informe de la Delegación belga", en el reiterado II Congreso -- Internacional, pág. 21.

tivo: ¿es simplemente formativo? o ¿reviste además el carácter selectivo?; lo primero supone que el alumno sólo tiene que asistir con regularidad a las enseñanzas; lo segundo entraña que ha de acreditar -- además, el aprovechamiento en las mismas.

3º. La determinación de las materias objeto de enseñanza, pues son múltiples las posiciones posibles; así, entre otras, se pueden mencionar las siguientes, cada una inspirada en un propósito distinto:

- incrementar e intensificar los conocimientos básicos -- exigidos para la selección. Posición que lleva a dedicar la atención preferentemente sobre las mismas disciplinas que constituyen la respectiva carrera. Se pretende una especialización general sobre las -- mismas.

- ocuparse de otras materias distintas de las exigidas, -- pero complementarias de éstas, para proporcionar una visión más general. Se pretende ampliar los conocimientos del funcionario.

- dedicarse a las materias que constituyen fundamentalmente la base de la actuación profesional inmediata. El fin perseguido -- es facilitar el desempeño correcto de las tareas asignadas (92).

4º. El concretar la duración de los períodos formativos, suele ser también problema trascendente y que requiere apropiada reflexión: los períodos breves permiten mantener mejor la atención y la -- tensión de los participantes, originándoles, por otra parte, menores sacrificios de todo tipo; los períodos prolongados, a su vez, facilitan profundizar más y llegar a crear una mentalidad adecuada, pero requieren un mayor esfuerzo que entraña, en ocasiones, un gran sacrificio.

---

(92) En el "Informe de la Delegación italiana", en el citado II Congreso Internacional, pág. 9-14, se expone el contenido de los -- programas de los cursos de formación inicial de los funcionarios directivos, que celebra la Escuela Superior de la Administración Pública. De su lectura se pueden deducir conclusiones interesantes, pese a que no se pueda afirmar que la estructuración de tales cursos sea el ideal, ni mucho menos.

En el "Informe de la Delegación sueca", pág. 2-3, se da cuenta --

5º. El decidir cuál será el órgano docente que desempeñe la acción formativa: ¿está centralizado?, o ¿es descentralizado? El adoptar uno u otro sistema, presenta, indudablemente, sus ventajas e inconvenientes, según los casos.

6º. El establecer los criterios de selección del profesorado: ¿funcionarios?, ¿profesores de la Universidad y de Escuelas Oficiales? Los funcionarios presentan la ventaja de tener un mayor conocimiento de la realidad en la que tienen que actuar los alumnos; los profesores tienen una mayor preparación docente.

7º. El determinar cuál es la situación a efectos profesionales de los alumnos durante el período formativo: ¿tienen la condición de funcionarios?, ¿siguen siendo simples aspirantes? La tendencia, como ya indicamos, es a reconocerles la condición de funcionarios a ciertos efectos económicos, pero no con carácter total.

Podríamos enumerar más problemas, pero consideramos que en los reseñados se comprenden los principales. Y frente a cada uno de ellos, consideramos que la solución correcta es la siguiente, o lo que es lo mismo, que las directrices informadoras de la formación inicial de los funcionarios, pueden ser:

1ª. Se debe pretender facilitar la actuación profesional de los nuevos funcionarios, para lo cual, si bien han de proporcionarse conocimientos, es mucho más trascendente desarrollar aptitudes y modificar actitudes.

2ª. La fase formativa debe articularse formando parte de la selectiva, con lo cual debe existir la posibilidad de eliminar durante aquélla a los aspirantes que no se consideren lo suficientemente aptos.

3ª. Los conocimientos a proporcionar deben ser, fundamentalmente, los necesarios para actuar con eficacia en el respectivo campo

---

del objetivo y contenido del curso introductorio para funcionarios de nuevo ingreso, que organiza la Oficina Nacional de Adiestramiento.

profesional. En consecuencia, se deben eliminar todas las enseñanzas que supongan reiteración en las materias, precisas para la obtención de la titulación exigida o de materias examinadas en las pruebas selectivas. En cambio, la atención debe centrarse en aquellas otras específicas que sean la base de la actuación profesional (93).

4ª. La duración de los períodos formativos no debe ser excesiva, pues agota a los participantes, ni tan breve que sea un mero trámite. En términos generales, una duración de seis meses puede ser la ideal para los funcionarios de nivel elevado; y de cuatro a dos, - para los restantes. El establecer períodos menores, de ordinario impide lograr resultados prácticos.

5ª. La acción formativa en el campo público debe centralizarse, si bien no en un único órgano, sino en tantos órganos como esferas en ella se distinguen. Es decir, un órgano encargado de la formación de los funcionarios de la Administración Central; otro de los de la local y un tercero de la institucional. Los problemas y peculiaridades de cada esfera son tantos, que el pretender unificarlos suscita ría más cuestiones que reportaría beneficios. Esto no significa el que no deba existir una colaboración entre ellos; que debe existir y que, por otra parte, podrá ser mucho más eficaz que tal unificación. Ahora bien, el que se postule un criterio centralizador en cuanto al órgano, no supone que todas las actividades de éste deban centralizarse. El ideal es que se simultaneen actividades centralizadas con las descentralizadas, según el grupo de funcionarios a que se refieran. En términos generales, se puede admitir que las referentes a funcionarios de nivel superior y las que entrañen una acusada especialización, deben centralizarse; en tanto que las restantes deben descentralizarse lo más posible.

6ª. En la selección del profesorado, el criterio más efectivo es el de elegir a los integrantes de éste, tanto entre profesores de la Universidad y Escuelas Oficiales; como entre funcionarios destacados; entre especialistas y también entre hombres de empresa, para - -

---

(93) En el Informe de la Delegación Irlandesa en el repetido II Congreso Internacional, pág. 14-15, se matizan con gran concisión los aspectos que debe comprender este tipo de formación.

constituir cuadros heterogeneos en la formación y en la experiencia. El ideal es articular claustros integrados por profesores con visiones distintas, pero todos con un gran nivel intelectual y con una amplia experiencia práctica.

7ª. Finalmente, es necesario que los participantes en la acción formativa inicial, tengan reconocida, siquiera sea parcialmente, la condición de funcionarios públicos. Es decir, que perciban una retribución, que por lo menos, les cubra los gastos que les origina la asistencia a aquélla, pues en otro caso, al esfuerzo que supone el concurrir a estas actividades, se añade el sacrificio que entraña el tener que costear dicha concurrencia, sobre todo para personas que de ordinario no cuentan con ingresos propios, sino que dependen de los recursos familiares.

### c) Formación posterior

La acción formativa posterior, es de ordinario, menos atendida por la Administración, debido fundamentalmente, a las dificultades que la misma entraña. Así, entre otros obstáculos, se pueden mencionar:

1ª. La ausencia frecuente de una valoración de sus resultados por parte de la propia Administración. Es decir, no se la considera indispensable para la mejora de los servicios, con lo cual, cuando se implanta, es más por dejarse llevar de una corriente o "moda", que por creer en ella. En consecuencia, ni se la dota adecuadamente, ni se presta atención a su desarrollo.

2ª. La falta de interés, en ocasiones, por parte de los mandos, que tampoco creen que con ella se introducirán modificaciones en la capacidad de los funcionarios. Estiman, los que así piensan, que es una oportunidad que se brinda a éstos para ausentarse del trabajo y hacer turismo. En algunos casos, la posición es más radical y se oponen a la participación de sus funcionarios, alegando como motivo "las necesidades del servicio"; si bien a veces, la causa verdadera es el temor a que en tales cursos tengan ocasión de comprobar, aún más, la ignorancia de su superior.

3ª. La inutilidad intrínseca del contenido del curso, cuando en él se tratan cuestiones que no revisten interés para los participantes; o si lo tienen, son mal llevadas por los profesores por desconocer las demandas de la realidad en la que se desenvuelven los funcionarios. La elección de materias y la designación de quienes han de exponerlas, son en muchas ocasiones un grave problema. Ante la primera cuestión, los dos peligros primordiales son: caer en un teoricismo exagerado distante de la dinámica profesional, o caer en un practicismo absoluto, carente por completo de altura y nivel científico. Ante el segundo problema, es frecuente el incidir en el error de elegir a hombres con una personalidad muy acusada para dar brillo al curso y - que, sin embargo, por estar muy ocupados no siempre pueden preparar su actuación; la que si formalmente es muy lucida, sustancialmente carece de contenido; con lo cual se provoca el desprestigio de los mismos ante el auditorio.

4ª. La actitud del personal ante este tipo de formación no -- siempre es favorable, e incluso en ocasiones siendo favorable, la motivación no es correcta. En efecto, como ya se ha anticipado e insistido, para un gran número de veteranos, nada tienen que aprender que no se lo haya enseñado su propia experiencia profesional; en consecuencia, se muestran reacios a asistir a cursos. Para otros, ellos saben mucho más que lo que pueda conocer un profesor, que siempre es un teórico; de aquí que el ir a oírles es perder el tiempo. En cambio, - hay los entusiastas de la formación profesional, "los profesionales - del curso", que asisten a cuantos se convocan y se les admite; no tanto porque crean en su bondad, como porque es la ocasión magnífica para no asistir al trabajo. De aquí que tampoco pueda aceptarse como válida esta posición. Por último, están los funcionarios conscientes de las limitaciones humanas y de las exigencias profesionales, que asisten con interés a ciertos cursos, que aprovechan sus enseñanzas y que después las aplican en forma correcta.

5ª. Finalmente, hay que destacar también como obstáculo principal, la falta de congruencia entre las enseñanzas que se imparten y su posibilidad ulterior de aplicación. Cuando esto sucede, es decir, - cuando los funcionarios después no pueden aplicar lo que han aprendido, bien por deficiencias orgánicas, funcionales o directivas, la - - acción formativa posterior se va haciendo cada vez más difícil, pues

se crea un ambiente hostil a la misma.

En conclusión, la existencia de estos obstáculos, cuando se presentan en la realidad, ¿debe dar lugar a la eliminación de este tipo de formación? Creemos que no, pues estimamos que es necesaria y cada día será más indispensable. Significa, simplemente, que demanda -- que se tengan en cuenta una serie de exigencias específicas, de las -- que podríamos destacar las siguientes:

1ª. Los órganos directivos de la Administración han de prestar su apoyo y su respaldo a este tipo de formación, vigilando muy de cerca sus resultados. No es suficiente con presidir los actos de -- inauguración de los cursos o entregar los Diplomas en la clausura, es necesario pedir que periódicamente se informe sobre las actividades -- desarrolladas y sobre todo, de los resultados prácticos conseguidos. Es decir: qué influencia se observa en la conducta y actuación profesionales de los participantes.

2ª. Se requiere que los mandos intermedios, independientemente de su posible asistencia a los cursos de capacitación para la promoción, participen también en cursos de este tipo, si bien organizados específicamente para ellos; con el fin de que no teman quedarse -- atrás en los conocimientos que se imparten a sus inmediatos colaboradores (94).

3ª. Es fundamental la acertada elección de las materias, así como también de las personas encargadas de desarrollarlas. Con respecto a la elección de materias, el punto clave radica en saber concre--

---

(94) Una experiencia interesante es de la que se da cuenta en el "Informe de la Delegación húngara" en el mencionado II Congreso Internacional, pág. 7, consistente en someter conjuntamente a la acción de perfeccionamiento que realiza el "Instituto de Formación de -- Dirigentes" a directivos de empresa y a funcionarios con responsabilidad en materia de alta dirección y control empresarial. -- Realizaciones de este tipo podrían ser sumamente valiosas, si -- bien no siempre sea fácil llevarlas a cabo en sociedades de economía libre.

tar las que, presentando una evidente proyección práctica para los -- interesados, revistan también una cierta altura científica que pueda satisfacer las aspiraciones de superación cultural de los afectados. Es decir, que aprecien que las mismas supone para ellos un reconoci-- miento a su experiencia y una elevación de su categoría profesional -- (95). En cuanto a los profesores, se debe combinar armónicamente la -- presencia de personalidades que dan altura a los cursos, con hombres de experiencia que les dan profundidad.

4ª. La asistencia a los cursos debe primarse mediante recono-- cimiento profesional a efectos de ocupar otros puestos de más relieve, aunque sean del mismo nivel. Y, en ciertos casos, cuando se proyecten reformas orgánicas o funcionales, incluso imponerse obligatoriamente. Por otra parte, se deben poner límites formales a la asistencia a los cursos, para combatir la propensión de los profesionales de los cur-- sos.

5ª. Finalmente, se requiere que las enseñanzas impartidas pue-- dan y deban ser aplicadas por los participantes en los cursos. Sin es-- ta garantía, es preferible no celebrar tales cursos.

#### D) Formación vertical

Las peculiaridades que presenta en la Administración este ti-- po de formación, tienen su origen en las características especiales -- del régimen de promoción, que, como anticipamos, lo condicionan en -- gran manera. Desde nuestro enfoque actual merecen destacarse:

1º. Si la promoción se basa en la antigüedad o en la libre de-- signación incondicionada, entonces carece de objeto tal formación.

2º. La propia dinámica de los cargos políticos incide sobre -- la estabilidad de los puestos de mando, salvo que exista la inamovili-- dad del cargo; con lo cual resulta, de ordinario, poco atractivo el --

---

(95) En el "Informe de la Delegación finlandesa" en el repetido II Con-- greso, pág. 3 y 4, se enumeran las tareas genéricas de los direc-- tivos, de una forma sintética, que puede ser la base para concre-- tar las materias que deben ser desarrolladas en estos cursos.



esfuerzo que el curso entraña, si después no hay garantía de permanencia en aquél.

3º. La interpretación que de sus atribuciones tienen algunos cargos políticos, determina que tampoco sean muy propicios a la organización de actividades docentes de este tipo, pues piensan que éstas son una cortapisa a tales atribuciones.

En definitiva, se puede afirmar que en términos generales la estructuración de la formación para la promoción, no tiene hoy por -- hoy grandes posibilidades en el sector público; lo que no significa -- que no se lleven a cabo actividades de este tipo (96). Distintas son las perspectivas de la formación y capacitación de mandos intermedios y de funcionarios directivos que ya se encuentran en el ejercicio de tales puestos. Aquí sí que se observa una acusada preocupación por -- parte de los órganos políticos. Ahora bien, la problemática de esta -- formación es prácticamente la misma que hemos expuesto en el epígrafe anterior, es decir, de la formación ulterior, pues aunque presenta peculiaridades, éstas son más bien diferencias de matiz y puramente formales. En efecto, las actividades formativas para mandos intermedios y directivos requieren un cuidado especial en cuanto a su forma de articulación y desarrollo para no herir la susceptibilidad de los participantes. En este sentido, hay que tener presente que si, como destacamos, los funcionarios veteranos no son muy propicios a someterse a actividades formativas, todavía lo son menos cuando -- como también lo hemos advertido -- desempeñan puestos de jefatura. De aquí el que, insistamos, deban cuidarse los aspectos formales. Así, por ejemplo, no es conveniente llamar cursos a tales actividades; es preferible denominarlos jornadas, seminarios, reuniones, etc. de estudio e información; por otra parte, su duración debe ser breve, aunque tales reuniones se repitan con cierta frecuencia y, por último, los métodos pedagógicos tienen que ser activos y participativos, sin perjuicio de --

---

(96) En el "Informe de la Delegación de la República Federal Alemana", en el II Congreso Internacional citado, pág. 13 y ss. se da cuenta ampliamente de la labor que en este orden realizan la Escuela Superior Speyer para la Ciencia Administrativa y la recién creada Academia Federal de Administración Pública de Bonn. Igualmente se anuncia el proyecto de crear una Academia de Perfeccionamiento en la Universidad de Constanza.

intercalar alguna conferencia magistral a cargo de personalidades académicas, y de completar el desarrollo con coloquios informales con al tos dirigentes públicos.

E) Clasificación de la Formación en la Administración Pública, según las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas brindan un esbozo de clasificación, que -- si bien puede ser discutible en alguno de sus conceptos, no obstante, proporciona una visión muy completa, que estimamos debe ser divulgada, pues, además, puede servir de base para una estructuración más -- acabada. Dicha clasificación reseñada sintéticamente, es la siguiente:

I. Preparación previa al ingreso

1. Educación no orientada específicamente hacia la Administración Pública:

- Educación general adecuada a las distintas clases -- de funcionarios públicos.

- Educación especializada o formación en ocupaciones necesarias en la Administración Pública.

2. Educación o formación orientadas específicamente hacia la Administración Pública:

a) Educación profesional o formación en Administración Pública destinada a preparar candidatos para ocupar puestos administrativos de categoría media y para permitir a dichos funcionarios que avancen en su carrera:

- Educación o formación suministrada en una institución oficial.

- Educación o formación facilitada a una institución no oficial.

b) Formación especializada combinada con educación general que se facilita en escuelas o academias gubernamentales especializadas.

les y está destinada a preparar candidatos para ocupar puestos que --  
tienen carácter especialmente público.

## II. Formación en el empleo

### 1. Distinción según la fase de la carrera:

#### a) Ofrecida generalmente al principio de la carrera:

- Orientación

- Formación previa al ingreso.

#### b) Ofrecida generalmente al final de la carrera:

- Curso de repaso

- Nueva formación.

2. Distinción según el organismo que facilite la forma- -  
ción, en la que entra también en juego el lugar en el que se imparte  
la formación:

a) Formación facilitada por una autoridad o institu--  
ción que forma parte de la Administración del país y cuyos funciona--  
rios reciben la formación.

b) Formación exterior, es decir facilitada por una --  
autoridad o institución que no forma parte integrante de la Administra-  
ción del país cuyos funcionarios reciben formación.

3. Distinción según los grupos de funcionarios cuyas fun-  
ciones tienen un grado de analogía suficiente para permitir una forma-  
ción completa:

a) Formación general relativa a puestos que tienen una  
amplia gama de obligaciones, o que constituyen una clase o categoría  
de la Administración Pública.

b) Formación especializada relativa a puestos que tienen una gama relativamente limitada de obligaciones o que constituyen una subclase de la Administración Pública:

- Formación relativa a puestos particulares.
- Formación relativa a especialidades de Administración Pública.
- Formación relativa a servicios de personal esenciales al desarrollo nacional.
- Formación relativa a la administración de las principales funciones y programas gubernamentales (97).

Como anticipamos, en este esquema se pueden comprender y sistematizar uniformemente todos los tipos y modalidades de formación en la Administración Pública, y con ello contribuir a facilitar la comparación a nivel internacional, de todas las actividades formativas. Admitimos que algunas diversificaciones pueden parecer no muy claras, - pero su simple análisis impone un esfuerzo de estudio, que en todo caso puede ser útil.

## 8. La formación y el perfeccionamiento en la Administración Civil del Estado

### A) Planteamiento

Al estudiar en el Capítulo III la normativa vigente en la Administración Civil del Estado, expusimos los preceptos legales que regulan ésta, así como también indicamos los referentes al Órgano que - las lleva a cabo: la Escuela Nacional de Administración Pública. Damos ahora por reproducidos los mismos y vamos únicamente a reseñar los aspectos esenciales de estas actividades formativas que efectúa dicha - Escuela, prescindiendo de la referencia a otros Centros docentes - -

---

(97) "Manual de Formación citado", pág. 305-307.

oficiales, que se podrían también examinar: Escuela General de Policía, Escuela Diplomática, Escuela Judicial, etc., etc. Estimamos que el análisis de las actividades de estos Centros y de otros más que, -- igualmente se podrían incluir, excede, con mucho, de nuestras posibilidades de espacio en el presente caso. Nos limitaremos pues, a la -- acción relativa a los funcionarios de los Cuerpos Generales de la Administración.

#### B) Formación previa

La formación previa no se imparte por la Administración (98), sino por los Centros docentes generales, según el nivel de titulación exigido. Así, como anticipamos, se requiere el título de Enseñanza Superior, Enseñanza Media Superior y Enseñanza Media Elemental, para poder acceder, respectivamente, a los Cuerpos Técnico, Administrativo y Auxiliar. Y sólo el Certificado de Estudios Primarios, para el ingreso en el Cuerpo Subalterno.

#### C) Formación inicial

Las características de la formación inicial de los funcionarios de los Cuerpos Técnico, Administrativo y Auxiliar, son las siguientes:

1ª. El curso al que han de asistir, una vez superadas las -- pruebas, tiene el carácter de selectivo, y en consecuencia, es preciso demostrar al término del mismo el aprovechamiento obtenido.

2ª. El objetivo del curso es doble: por una parte, proporcionar a los alumnos el conjunto de conocimientos que se consideran necesarios para el ejercicio de su actuación profesional y, por otra, -- desarrollar sus aptitudes y crear en ellos la adecuada mentalidad de funcionario público (99).

---

(98) Merece destacarse que un ensayo de formación previa proporcionada por la propia Administración, lo constituye el nuevo régimen de acceso a la Escuela Diplomática.

(99) En el citado 'Informe de la Delegación Española', pág. 12, se expone desde el punto de vista teórico las dos posibles orientaciones sobre los objetivos de la formación de los funcionarios --

3ª. El contenido del curso está integrado por un período lectivo y una fase de prácticas administrativas. El contenido del período lectivo es el siguiente:

a) Cuerpo Técnico. Comprende:

- Materias comunes: Teoría de la Organización y Dirección; Sociología de la Burocracia; Dirección de Personal y Régimen jurídico - de la Función Pública; Administración Financiera, Técnica presupuestaria y Gestión de recursos financieros; Métodos y Técnicas de Investigación Social; Estadística aplicada a la Administración; Psicología - Social Administrativa; Procedimiento Administrativo; Informática e -- Idiomas.

- Materias específicas, que son las relativas al Ministerio - en concreto al que inicialmente se vaya a ir destinado.

- Materias complementarias, que son aquéllas de las que no se ha examinado el alumno al realizar las pruebas selectivas, en virtud de la opción que se le brinda (100).

b) Cuerpo Administrativo. Comprende:

- Formación común: Procedimiento Administrativo y consulta de textos legales; Métodos de trabajo y Organización de Oficinas; Régimen de la Función Pública; Prácticas de Estadística, de Cálculo y de Contabilidad, y Relaciones Públicas.

- Formación sectorial: organización y legislación del Ministerio al que serán inicialmente destinados.

---

superiores: creación de actitudes y hábitos e impartir enseñanzas de contenido específico dirigente.

En tanto que, en las páginas 15 y 16 se reseñan las directrices del sistema vigente en la formación de los funcionarios del Cuerpo Técnico.

(100) En el repetido "Informe de la Delegación Española", pág.19-62, - se exponen detalladamente las razones de la inclusión de todas - estas materias.

c) Cuerpo Auxiliar. Comprende:

- Materias generales: Simplificación del Trabajo; Procedimiento Administrativo; Régimen de la Función Pública, Relaciones Humanas y Máquinas auxiliares de oficina.

- Materias especiales, referentes a cada uno de los Departamentos ministeriales a los que respectivamente van destinados de entrada los aspirantes.

En cuanto al período de prácticas administrativas, se efectúa en los servicios de los respectivos Ministerios, si bien los aspirantes al Cuerpo Técnico, últimamente también realizan visitas a Centros extranjeros.

4ª. La duración del curso en su fase lectiva, es, respectivamente, de seis meses, de dos a cuatro meses y de cuatro semanas. En cuanto a la fase de prácticas, es de hasta seis meses para los aspirantes al Cuerpo Técnico.

5ª. Durante el curso, como ya se anticipó, los alumnos tienen la condición de "funcionarios en prácticas".

D) Formación posterior

Las actividades formativas de este tipo que lleva a cabo la mencionada Escuela, son múltiples y heterogéneas. Así, y sin pretensiones exhaustivas, y simplemente por vía de ejemplo, se pueden mencionar las siguientes, clasificadas en tres grupos, de acuerdo con su propia terminología:

a) Perfeccionamiento:

- Para Titulados Superiores: Administración de la Educación; Seguridad Social General y en la Función Pública; Conflictos Colectivos; Planificación de la Educación; Administración de Personal; Organización y Métodos; Administración Laboral; Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos; Relaciones Públicas; Informática; Administración Económica y Financiera, etc.

- Para funcionarios Administrativos: Gestión de Personal; Información y Relaciones Públicas; Seguridad Social en la Función Pública; Habilitación de Fondos, etc.

- Para funcionarios Auxiliares: secretariado, mecanización, etc.

b) Jornadas de Estudio: de Administración Financiera; Administrativas en distintas Regiones, etc.

c) Seminarios: Administración Financiera; Administración de Personal; Economía Agraria; Economía Industrial; Problemas teórico-prácticos del Desarrollo; Coyuntura Económica; Modelos Económicos; Contabilidad Regional; Técnicas de Programación Administrativa-financiera; Descentralización administrativo-financiera; Informática, etc.

Con estas actividades reseñadas, se pone de manifiesto cómo -- la referida Escuela tiene estructurada una constelación de cursos, -- jornadas y seminarios, con los que se pretende ampliar armónicamente la visión y perspectiva de los funcionarios y proporcionarles, al mismo tiempo, una panorámica integral de la problemática socio-económica actual.

#### E) Formación vertical

La novedad principal a este respecto del régimen actual, como ya se anticipó, estriba en la creación con carácter general de los Diplomas de funcionarios directivos, que con anterioridad y por el Decreto de 10 de octubre de 1953, se habían creado en el Ministerio de la Gobernación. Por otra parte, también se prevé la posibilidad de la creación de otros diplomas distintos (101). Las normas que rigen unos y otros Diplomas, son las siguientes:

##### a) Diplomas de Especialización

La creación de diplomas acreditativos de capacitación en de--

---

(101) En este sentido, hay que tener presente que por Decreto 2413/1960 de 26 de diciembre, se había creado el Diploma de Especialista -- en Organización y Métodos en la Administración Pública.



terminadas funciones, ramas o disciplinas, corresponde al Consejo de Ministros y presupone la existencia de plazas expresamente reservadas a sus poseedores, conforme a la clasificación que de las mismas efectúe la Presidencia del Gobierno.

Para la obtención del respectivo diploma, los funcionarios -- tienen que asistir con aprovechamiento a los cursos que con tal fin -- organice la Escuela Nacional de Administración Pública. El número de diplomados no puede exceder en más del 20% del de plazas reservadas -- al diploma respectivo.

Este habilita a su poseedor para tener acceso a las plazas -- expresamente reservadas a los que dispongan del mismo; si bien éste -- no será obstáculo para que aquél pueda ocupar las que correspondan a los restantes funcionarios no diplomados de su Cuerpo (10%).

#### b) Diplomas de Funcionario Directivo

De acuerdo con la normativa vigente, expuesta en el Capítulo VI, en las plantillas orgánicas se determinarán los puestos que correspondiendo al Cuerpo Técnico, deben ser provistas con funcionarios que posean el Diploma de directivo.

Su obtención requiere asistir con aprovechamiento a los cursos organizados al efecto por la Escuela Nacional de Administración Pública. El régimen de selección para participar en aquéllos es el de pruebas, si bien el número de vacantes existentes se dividirá en dos grupos:

- 50%, convocatoria libre, y
- 50%, concurso de méritos entre funcionarios pertenecientes al Cuerpo Técnico (103).

---

(102) Artículo 25 de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles.

(103) Artículos 26 y 31 de la citada Ley Articulada.

## 9. La formación y el perfeccionamiento en la Administración Local

### A) Planteamiento

Las peculiaridades del personal local, que en el Capítulo IV fueron expuestas y analizadas; en especial las de la dispersión geográfica y las de la heterogeneidad, dificultan en gran medida, el -- desarrollo de una acción formativa planificada, que incluyese a todos los integrantes de aquél, o al menos a su mayor parte. Ante esta situación y con objeto de evitar reiteraciones, se pueden formular las siguientes puntualizaciones:

1ª. Que únicamente los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local: Secretarios, Interventores y Depositarios, -- están sometidos, o pueden estarlo, a una acción formativa unitaria y global.

2ª. Que en la mayor parte de los casos, se requiere una formación previa, la que al igual que en los funcionarios de la Administración Civil del Estado; es la avalada por la titulación académica exigida.

3ª. Que excepto los contados casos en que existen Escuelas, -- propias de las Corporaciones para la capacitación de los funcionarios de la Policía Municipal y de Bomberos; en el resto, no hay normalmente un régimen propio de formación, ni inicial, ni posterior ni vertical.

4ª. Que los funcionarios técnico-administrativos: Oficiales -- Mayores no pertenecientes al Cuerpo de Secretarios de 1ª categoría, -- Jefes de Sección y de Negociado y Oficiales, tienen prevista una formación posterior, tanto de perfeccionamiento como de especialización.

5ª. Que los funcionarios técnicos tienen implantada también -- la formación posterior, en sus dos vertientes de perfeccionamiento y de especialización .

6ª. Que los funcionarios auxiliares que prestan su servicio en las Secretarías particulares de los Presidentes de las Corporaciones --

Locales, también cuentan desde fecha reciente con la posibilidad de - asistir a cursos de perfeccionamiento.

#### B) Formación previa

La formación previa, a semejanza de la Administración Civil - del Estado, no es impartida por la Administración Local, sino por los Centros docentes oficiales que expiden la titulación exigida en las - pruebas selectivas de acceso, bien a los cursos de habilitación de -- los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, bien directamente a los - escalafones de las distintas Corporaciones. Dicha titulación es la si- guiente:

- Licenciado en Derecho, para ingresar en los Cuerpos de Secre- tarios de 1ª categoría y de Interventores de Fondos, así como también para tener acceso a las plazas de técnico-administrativo en las Corpo- raciones de más de 100.000 habitantes.

- Licenciados en Ciencias Políticas, tienen las mismas posibi- lidades que los Licenciados en Derecho, excepto con respecto al Cuer- po de Interventores.

- Licenciados en Ciencias Económicas, tienen las mismas posi- bilidades que los Licenciados en Derecho, excepto con respecto al Cuer- po de Secretarios de 1ª categoría.

- Profesores Mercantiles, para ingresar en los Cuerpos de In- terventores y Depositarios.

- Bachiller, Maestro, Graduado en Institutos Laborales y Ofi- ciales del Ejército, para ingresar en el Cuerpo de Secretarios de 2ª categoría, así como también para tener acceso a las plazas de técni- co-administrativo en Corporaciones de población inferior a 100.000 -- habitantes.

- Licenciados Universitarios, Ingenieros y Arquitectos, para ingresar como técnicos.

- Ingenieros Técnicos, para ingresar como técnico-auxiliares.

El resto del personal sólo requiere tener el Certificado de - estudios primarios.

En conclusión, salvo en los casos en los que existe Escuela - con funciones preparatorias, más o menos reguladas, para el personal de la Policía Municipal o de Bomberos; se puede afirmar que no está - organizada la formación previa a cargo de la Administración Local. No obstante, quizá exista un supuesto en el que se podría decir que sí - hay esta formación. Tal afirmación es la resultante de una interpreta- ción un tanto forzada de un precepto legal. En efecto, en los concur- sos para ingresar como técnico de las Corporaciones Locales, la prefe- rencia establecida en el artículo 244.5 del Reglamento de Funciona- - rios, nos puede dar base para dicha interpretación. Según dicha norma para los cargos que exijan conocimientos urbanísticos será mérito es- pecial ser diplomado en Urbanismo en la Escuela Nacional de Administra- ción y Estudios Urbanos (hoy Escuela Nacional de Administración Local)".

Es decir, que no se exige la formación previa que supone la - obtención del referido Diploma, pero la posesión del mismo entraña un mérito especial y, por tanto, significa que si bien en todo caso no - se requerirá tal formación previa, el tenerla coloca en una situación de preferencia en la forma establecida por la Circular de la Dirección General de Administración Local de 6 de septiembre de 1954. Que esta - interpretación que formulamos tiene un fundamento bastante sólido, lo prueba el siguiente hecho: a partir del curso académico 1968/69, en - el que se reanudaron los cursos de urbanismo en la expresada Escuela, hay un número elevado de solicitantes para los mismos, cuya motiva- - ción tiene su origen en el precepto citado, con lo cual hay que con- cluir reconociendo que éste da lugar a una formación previa impartida por la propia Administración Local a través de uno de sus instrumentos: la repetida Escuela.

Salvo este supuesto, que podría constituir el punto de parti- da de un sistema articulado de formación previa, no existe en la le- - gislación local precepto alguno que la imponga o determine. No obstan- te, hay que advertir que la profunda transformación que en el régimen docente de nuestro país se va a operar como consecuencia de la aproba- ción de la Ley General de Educación, permite pensar en modalidades -- formativas sincronizadas de la Universidad y de la Escuela Nacional -

de Administración Local, que hiciesen posible la implantación de un sistema eficaz de formación previa y que, al mismo tiempo, acabase -- con el procedimiento tradicional de la oposición. En efecto, la -- creación de una Licenciatura en Administración Local, que se cursase en su primera fase en la Universidad y en la segunda en la citada Escuela, proporcionaría a los alumnos los conocimientos específicos necesarios y a la vez convertiría en superflua la prueba selectiva actual, que se podría sustituir por un método de evaluación no sólo de conocimientos, sino primordialmente de aptitudes (104).

### C) Formación inicial

La formación inicial de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local: Secretarios, Interventores y Depositarios, se efectúa mediante los cursos de habilitación, cuyas notas características son las siguientes:

1ª. Dichos cursos tienen el carácter de selectivos, por cuanto es la superación de los mismos la que otorga el Título profesional correspondiente; determina el ingreso en el respectivo escalafón y faculta para solicitar destino.

2ª. El objetivo de los cursos es triple: por una parte, preparar al nuevo funcionario para que pueda actuar como verdadero técnico, y como consecuencia, se le proporcionan los conocimientos básicos que como tal precisa; por otra, capacitarlo para que igualmente pueda actuar como auténtico directivo, para lo cual no sólo se le facilitan conocimientos, sino también se le desarrollan sus aptitudes y se trata de adaptar sus actitudes a las circunstancias del microcosmos en que ha de desenvolverse y de acuerdo con el rol que ha de desempeñar; y, por otra, se pretende mentalizarle como servidor público.

3ª. El contenido del curso se divide en dos partes: una teórico-práctica y otra de prácticas. En la fase teórico-práctica se impar

---

(104) Ideas análogas se exponen, si bien referidas a una Licenciatura en Administración Pública, en el repetido Informe de la Delegación española, pág. 14.

ten disciplinas jurídico-administrativas; económico-financieras y organizativo-sociales; si bien según cual sea el Cuerpo en el que va a ingresar, se acentúan las primeras o las segundas de las disciplinas citadas; además se organizan seminarios sobre problemas profesionales concretos y se celebran sesiones de adiestramiento sobre técnicas de exposición, de actuación, etc.

La fase práctica tiene lugar en Ayuntamientos seleccionados -- por sus óptimas condiciones de organización y funcionamiento, y se -- realiza de acuerdo con los siguientes principios:

1º. El alumno queda a las órdenes directas del Secretario, del Interventor o del Depositario, según cual sea el Cuerpo al que se va a incorporar.

2º. El alumno dispone de un Guión que le facilita la Escuela, comprensivo de los aspectos principales que ha de observar y conocer durante su estancia en la Corporación.

3º. El titular de la Dependencia a la que está incorporado, le informa ampliamente sobre los trabajos que realiza, le hace intervenir en éstos y le va explicando los problemas que surgen y sobre la forma de resolverlos.

4º. El alumno, de acuerdo con el citado Guión, tiene que redactar una Memoria en la que se refleja toda su observación. Dicha Memoria es conocida por el referido titular, el que, de ordinario, -- le asesora en su redacción.

5º. Una vez entregada la Memoria en la Jefatura de Estudios, es examinada y calificada provisionalmente.

6º. Después es también analizada por un Profesor Encargado, que reseña los aspectos más destacados.

7º. En sesiones destinadas a este fin y bajo la dirección de dicho Profesor, cada alumno ha de hacer una breve exposición de su Memoria, así como también responder a cuantas interpelaciones le formulan sus compañeros y el Profesor Encargado.

8º. En base a la actuación pública y a las calificaciones provisionales de la Jefatura de Estudios y del Profesor Encargado, se llega a la calificación definitiva del período de prácticas, teniendo en cuenta también el informe del titular de la Dependencia en la que se efectuaron. Dicha calificación se valora junto con las conseguidas en la fase teórico-práctica para establecer la puntuación final obtenida por el alumno.

4ª. La duración del curso es de seis meses de fase teórico-práctica y de dos de prácticas en dos Ayuntamientos distintos. Estas tienen lugar entre el tercer y cuarto mes lectivos, con objeto de que los alumnos vayan a las Corporaciones teniendo ya unos conocimientos básicos iniciales, que pueden contrastar con la realidad; y que, por otra parte, la observación directa de ésta les permita en la segunda fase del curso, profundizar en aquellos aspectos que consideren que presentan una mayor proyección práctica.

5ª. Los alumnos no tienen reconocida la condición de funcionarios en prácticas, lo que constituye un problema importante a efectos económicos: no perciben sueldo y sí sólo una ayuda económica.

#### D) Formación posterior

Las actividades formativas de este tipo, son, sin duda, las más amplias y completas que se llevan a cabo en esta esfera de la Administración Pública española. De tal modo que la exposición detallada de las mismas requeriría mucho más espacio del que disponemos; e incluso excedería de nuestro propósito actual. Por ello, y siguiendo el criterio sintetizador que nos hemos propuesto, podemos diferenciar, de acuerdo con la terminología implantada en la Escuela Nacional de Administración Local, cuatro modalidades distintas:

##### a) Cursos de Perfeccionamiento

Su objetivo central es profundizar y actualizar los conocimientos generales que poseen los distintos funcionarios y desarrollar al máximo sus aptitudes. Sus características son:

1ª. Los participantes se seleccionan homogéneamente, es decir,

a cada curso sólo pueden asistir los funcionarios del Cuerpo o grupo específico que se destinan y así se diferencian los cursos para Secretarios de 1ª categoría; para Secretarios de 2ª categoría; para Secretarios de 3ª categoría (105); para Interventores; para Depositarios; para Oficiales Mayores no pertenecientes al Cuerpo de Secretarios de 1ª categoría; para funcionarios técnico-administrativos; para funcionarios técnicos y para funcionarios auxiliares de las Secretarías particulares de los Presidentes de las Corporaciones Locales (106).

2ª. Se exige un tiempo mínimo de servicios para poder asistir: lo normal son dos años, si bien los funcionarios de los Cuerpos Nacionales precisan que hayan transcurrido 10 años desde la convocatoria - de su Oposición de ingreso.

3ª. El contenido del curso comprende disciplinas especializadas y seminarios sobre problemas concretos profesionales.

4ª. La duración normal es de cinco semanas, si bien en algunos casos se amplía y en otros se reduce.

#### b) Cursos de Especialización

Su objetivo básico es iniciar a los cursillistas en determinadas técnicas o problemáticas, si bien en ciertos casos se profundiza ampliamente en ellas. Sus características son:

1ª. Los participantes se seleccionan heterogeneamente, pues - en principio pueden asistir tanto funcionarios de los distintos Cuerpos Nacionales, como los de las Corporaciones. E incluso quienes aún no pertenecen a la Administración Local, tal es el caso de los Cursos de Urbanismo.

2ª. Se exige un tiempo mínimo de servicio: normalmente, cinco años, si bien en algunos supuestos se reduce el tiempo, e incluso en otros, ni se exige.

---

(105) Estos se van a celebrar por primera vez en el curso 1970/71.

(106) Para estos últimos en el curso académico 1970/71 se ha celebrado el I Curso de Perfeccionamiento.



3ª. El contenido del curso comprende disciplinas altamente especializadas; seminarios sobre problemas concretos y redacción de trabajos.

En los cursos que se otorga Diploma: Organización y Métodos;-- Gestión de Servicios y Urbanismo, los alumnos han de redactar y defender una tesis ante el correspondiente Tribunal, que es el que propone a la Dirección su concesión.

4ª. La duración no es uniforme: oscila entre tres y diez semanas. Cuando el tiempo excede de cinco semanas, el desarrollo del curso se fracciona en dos períodos, dejando a los cursillistas libre la fase intermedia, que suele ser aproximadamente de otras cinco semanas, para que puedan reincorporarse a sus destinos y poner al día su trabajo.

Para la redacción de la tesis disponen de un tiempo mínimo una vez concluido el curso; tiempo que es susceptible de ampliación, pero en tal supuesto los autores de las mismas quedan incorporados a la -- Promoción siguiente.

#### c) Diplomados en Administración Local

Su objetivo es proporcionar una capacitación del más alto nivel profesional y fomentar al mismo tiempo la investigación de los -- problemas de la vida local. Sus características son:

1ª. Los participantes se seleccionan homogéneamente: han de -- pertenecer al Cuerpo Nacional respectivo para el que se convoca el -- curso.

2ª. Se exige un tiempo mínimo de servicio: ocho años de servicio efectivo en destinos del respectivo Cuerpo. Y además precisan haber asistido con anterioridad al Curso de Perfeccionamiento del correspondiente Cuerpo.

3ª. El contenido del curso comprende: cursillos monográficos referentes a materias locales; seminarios sobre problemas concretos -- reales y sesiones de exposición y discusión de trabajos redatados por

los propios cursillistas.

4ª. La duración es uniforme: diez semanas, divididas en dos - períodos de cinco.

5ª. Los participantes han de redactar y defender una tesis, - que ha de constituir una aportación científica al estudio e investigación de un problema de la vida local.

d) Semanas de estudios

Su objetivo es el análisis de los problemas de los Servicios Locales y la búsqueda de soluciones a los mismos. Sus características son:

1ª. Los participantes se seleccionan heterogeneamente: pueden asistir funcionarios de distintos Cuerpos y grupos, e incluso intervienen los políticos encargados del respectivo Servicio.

2ª. No se precisa contar con un tiempo mínimo de servicio y - sí sólo hallarse en situación de actividad. Excepcionalmente se admiten personas ajenas a las Corporaciones Locales, pero interesadas profesionalmente por el tema.

3ª. Su contenido comprende la exposición y discusión de Ponencias referentes a los aspectos jurídicos, económicos, financieros, -- técnicos y organizativos del respectivo Servicio. De su desarrollo y exposición se encargan personalidades especializadas en dichos temas.

4ª. Su duración es de seis días hábiles.

Finalmente, y como complemento de esta acción, se puede mencionar también la que lleva a cabo la Sección de Investigación del Instituto, organizando Seminarios de Investigación sobre problemas concretos locales, y en los que intervienen fundamentalmente funcionarios - locales, que tienen ocasión de ampliar sus conocimientos y contrastar experiencias.

### E) Formación vertical

Hasta la fecha no existe un régimen articulado de este tipo de formación; si bien algunas manifestaciones de la examinada anteriormente tienen repercusiones en el ascenso. En efecto, tanto los cursos de perfeccionamiento de los Cuerpos Nacionales, como los de Diplomados en Administración Local, tienen reconocida una valoración específica en los concursos de traslado. Igualmente, los de perfeccionamiento de los funcionarios no integrados en Cuerpos Nacionales y los de Especialización conceden a sus participantes una preferencia para ocupar puestos superiores en la valoración de los respectivos concursos.

Frente a esta situación, y refiriéndose a los funcionarios de las Corporaciones Locales, se ha propugnado por ciertos sectores, la conveniencia de organizar cursos que capacitasen para ocupar puestos de mando. Por nuestra parte hemos de afirmar que, si bien es evidente esta necesidad, cada día más agudizada, de nada serviría que la Escuela Nacional de Administración Local organizase dichos cursos, si previamente no se reforma el sistema vigente de ascenso.

Finalmente y para dar una visión global de la intensa labor de formación y perfeccionamiento profesional llevada a cabo por dicha Escuela, se exponen los datos estadísticos referentes al período comprendido entre su entrada en funcionamiento en 1942 y junio de 1970:

<u>A) Selección</u>	<u>Número de Oposiciones</u>
- Secretarios 1ª. categoría .....	once
- Secretarios 2ª. categoría .....	diez
- Secretarios 3ª. categoría .....	ocho
- Interventores de Fondos .....	trece
- Depositarios .....	ocho

En total 50 oposiciones.

<u>B) Formación</u>	<u>Nº. de cursos</u>	<u>Nº. de alumnos</u>
- Secretarios 1ª. categoría .....	12	655
- Secretarios 2ª. categoría .....	10	990

	<u>Nº. de cursos</u>	<u>Nº. de alumnos</u>
- Secretarios 3ª. categoría .....	8	3.867
- Interventores de Fondos .....	14	637
- Depositarios de Fondos .....	8	577
<u>T o t a l .....</u>	<u>52</u>	<u>6.734</u>

C) Perfeccionamiento

- Secretarios 1ª. categoría .....	6	343
- Secretarios 2ª. categoría .....	4	269
- Interventores de Fondos .....	6	308
- Depositarios .....	3	145
- Oficiales Mayores .....	2	30
- Técnicos de Corporación .....	3	63
- Funcionarios administrativos ....	11	984
- Funcionarios municipales iberoame- ricanos .....	2	23
- Secretarios-Interventores de Gui- nea .....	1	25
<u>T o t a l .....</u>	<u>38</u>	<u>2.190</u>

D) Especialización

- Organización y Métodos .....	4	106
- Relaciones Públicas .....	3	60
- Gestión Servicios .....	1	25
- Gerentes Vivienda .....	2	119
- Administración Financiera .....	2	45
- Mecanización Administrativa .....	1	24
- Transporte y Tráfico .....	2	43
- Técnicos Urbanistas .....	11	347
- Técnicos Auxiliares Urbanistas ..	4	53
- Introducción al Urbanismo .....	2	75
- Estudios Superiores .....	1	65
<u>T o t a l .....</u>	<u>33</u>	<u>962</u>

E) <u>Diplomados</u>	<u>Nº. de cursos</u>	<u>Nº. de alumnos</u>
- Secretarios 1ª. categoría .....	4	144
- Interventores .....	3	98
- Depositarios .....	1	25
- Servicio Inspección .....	3	57
<u>T o t a l .....</u>	<u>11</u>	<u>324</u>

F) Extensión docente

a) Cursos

- Derecho Urbanístico .....	2	91
- Información Turística .....	1	9
- Información sobre Administración Local .....	1	19
- Gobierno Local .....	2	33
- Información Tráfico Urbano .....	2	129
- Encargados Bibliotecas .....	1	12
- Divulgación Administrativa .....	1	81
<u>T o t a l .....</u>	<u>10</u>	<u>374</u>

b) Seminarios

- Tráfico urbano .....	1	24
- Secretaría particular .....	2	43
- Prevención y extinción de incendios .....	1	19
- Limpieza viaria y recogida de basuras .....	2	133
- Abastecimiento de Aguas .....	1	36
<u>T o t a l .....</u>	<u>7</u>	<u>255</u>

En total, se han celebrado 151 cursos y seminarios en los que han participado 10.939 alumnos.

## 10. Formación y Perfeccionamiento de la Policía Municipal de Barcelona

En distintos momentos del desarrollo del epígrafe anterior, -- hemos indicado que salvo excepciones referentes a la Policía Municipal y a Bomberos, no existía una acción formativa propia de las Corporaciones Locales. Entre estas excepciones podríamos citar a las actividades de este tipo que realizan los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona. Por vía de ejemplo, vamos a reseñar la que lleva a cabo esta última Corporación relativa al personal de la Policía Municipal, que la consideramos digna de divulgación.

El Ayuntamiento de Barcelona por acuerdo de 30 de julio de -- 1954, creó la Escuela de Policía Municipal con la finalidad inmediata de seleccionar, formar y perfeccionar a cuantos aspiren a ingresar como Guardias del Cuerpo de Policía municipal de Barcelona; así como -- también con el objeto de capacitar a los que ya pertenezcan al mismo y que pretendan ascender a las categorías superiores hasta la de Sub-Oficial inclusive.

Las actividades que realiza las podemos sintetizar, de acuerdo con nuestra sistemática, de la siguiente forma:

### a) Formación previa

La lleva a cabo la Sección de Formación de dicha Escuela, mediante los cursos que a tal efecto organiza, y cuyas notas características son:

1º. Los participantes se eligen entre los aspirantes mediante pruebas en las que se valoran, no sólo sus conocimientos, sino también su personalidad, a través de ejercicios psicotécnicos y por la -- apreciación de sus antecedentes personales.

2º. Los solicitantes han de reunir los requisitos exigidos para poder ingresar en su momento en el Cuerpo, en el supuesto de que -- aprueben el curso. El número de participantes depende en cada caso -- del de vacantes existentes.

3º. El objetivo del curso es triple: en primer lugar, seleccionar a los aspirantes; en segundo término, preparar y formar a los

alumnos y, en último lugar, suscitar en éstos el espíritu de sacrificio, la subordinación, el sentimiento del deber y la cortesía.

4ª. El contenido del curso comprende estudios teóricos y prácticos. Los estudios teóricos están integrados por las disciplinas: organización político-administrativa; moral cívica y reglas de conducta del Policía municipal; historia y toponimia de la ciudad; ordenanzas municipales; orden público y nociones de Derecho; organización local; circulación en general y normas en la ciudad de Barcelona, y servicio de transportes públicos.

Los estudios prácticos comprenden: ejercicios de cohesión; -- educación física y defensa personal; prácticas en la calle y sobre maqueta y resolución de problemas de tráfico.

5ª. La duración del curso se divide en tres períodos: el primero de seis semanas y los dos restantes de siete cada uno.

6ª. Los alumnos perciben durante el curso una beca de cuantía aproximada al sueldo base de un Agente de la Policía Municipal.

7ª. Los alumnos que superan los tres períodos obtienen un Diploma de Aptitud, que es mérito calificado en el concurso-oposición -- para el ingreso en el Cuerpo.

#### b) Formación posterior

La realiza la Sección de Especialización de la referida Escuela, mediante ciclos de enseñanzas y períodos de prácticas que al efecto organiza, y cuyas notas características son:

1ª. Los participantes se eligen por la Jefatura de la Policía Municipal, previa propuesta discrecional de los respectivos Jefes de Unidad.

2ª. Los participantes son funcionarios en activo.

3ª. El objetivo perseguido es facilitar aquellos conocimientos especiales que son requeridos para el eficaz desempeño de determinados

cometidos y destinos.

4ª. El contenido de estas enseñanzas es tanto teórico como -- práctico, relativo a diversas especialidades: tráfico, motorista; con ductores; caballería; operadores de radio; dibujantes; fotógrafos; me canógrafos; intérpretes de idiomas, etc.

5ª. La duración de cada especialidad es variable, según los ca sos.

6ª. Los alumnos están dispensados de prestar servicio en el - Cuerpo en los horarios que les afecten.

7ª. Los que superen el respectivo período, obtienen el corres pondiente Diploma acreditativo de la Especialidad, que da derecho a - su titular a percibir la oportuna gratificación.

#### c) Formación vertical

La lleva a cabo la Sección de Perfeccionamiento de la mencio nada Escuela, mediante los cursos que a tal efecto organiza, cuyas no tas características, son:

1ª. Los participantes se eligen homogéneamente por la Junta - Rectora de la Escuela, en base a la propuesta formulada por el Jefe - de la Policía Municipal, el que la efectúa teniendo en cuenta los in formes emitidos por los respectivos Jefes.

2ª. Los participantes son funcionarios en activo que han de - reunir, además, el requisito de un tiempo mínimo en la categoría ac-- tual; dos, tres y cuatro años, respectivamente, como Guardia, Cabo o Sargento, para concurrir a los cursos de Cabo, Sargento o Suboficial.

3ª. El objetivo perseguido es adiestrar a los funcionarios pa ra que puedan asumir eficazmente cometidos de rango superior y de ma yor responsabilidad.

4ª. El contenido del curso comprende enseñanzas teóricas y -- prácticas. Las teorías incluyen: por una parte, profundización de las



materias estudiadas en la fase de formación previa y, por otra, la -- disciplina de formación moral y mando.

Las enseñanzas prácticas comprenden: ejercicios de mando; casos prácticos de circulación y desarrollo de temas sobre el plano.

5ª. La duración del curso es de ocho semanas.

6ª. Durante el curso los participantes quedan rebajados de toda clase de servicio propio de su cargo.

7ª. Los alumnos que superen el curso obtendrán el respectivo Diploma de Aptitud, que legitima a su titular para concurrir a los -- concursos-oposición de ascenso, que se convoquen en los diez años siguientes. Transcurrido este plazo, si no consiguieron ascender, han -- de repetir el curso si desean presentarse a las sucesivas pruebas de promoción.

En el sistema reseñado existe la base de un posible régimen -- de carácter general aplicable no sólo a la Policía Municipal, sino -- también a otros muchos grupos de funcionarios locales. La experiencia satisfactoria lograda, al igual que en el caso de Madrid, aconsejan -- la implantación de métodos formativos que podrían tener su punto de -- partida en estas realizaciones, en las que podríamos destacar más aspectos positivos de los reseñados, por ejemplo, el hecho de que a todos los alumnos se les faciliten los textos de las explicaciones, constituye también una medida eficaz. Ahora bien, limitaciones de espacio nos impiden extendernos más y, por otra parte, lo esencial queda ya -- resaltado.

## 11. Misión del Secretario

El vigente Reglamento de Funcionarios, al regular las funciones del Secretario como Jefe de Personal, no menciona entre ellas la actividad formativa; lo que no es de extrañar, pues como en el Capítulo V vimos, aquéllas se configuraron más como consecuencia de un proceso histórico, que contemplando el verdadero papel del Secretario en la época presente. No obstante, la ausencia de referencia expresa, --

creemos que se puede comprender en la formulación legal, merced a una interpretación extensiva de ésta. Así, consideramos que se podría incluir en el número 1 del artículo 144: "dictar las disposiciones de régimen interior precisas para el mejor funcionamiento de todos los servicios ...., por cuanto si tenemos en cuenta los principios que inspiran en general la acción formativa, que hemos expuesto en los epígrafes anteriores; es evidente que el Secretario tiene necesariamente que desarrollar una labor primordial en esta area de su actuación.

En efecto, estimamos que se puede sostener:

1º. Que el Secretario, en cuanto Jefe de todo el personal, debe tener una preocupación constante dirigida a lograr la capacitación de los funcionarios que están a sus órdenes:

- fomentando su asistencia a los cursos organizados por la Escuela Nacional de Administración Local.

- estimulándoles para la autoformación.

- organizando sesiones de estudio y de discusión de los problemas existentes.

- teniendo en cuenta los esfuerzos de autoformación y los sacrificios que supone la asistencia a cursos por parte de los funcionarios, para destinarles a los puestos más apropiados a su preparación.

2º. Que el Secretario, en cuanto Jefe de la Dependencia de Secretaría, ha de procurar adiestrar en forma directa o indirecta al personal de la misma para lograr que alcance el mayor grado posible de capacitación según sus condiciones personales y profesionales. En este sentido, cuanto menor sea el número de funcionarios con que cuente, más intensa tendrá que ser su labor, con objeto de superar sus deficiencias y de potenciar sus posibilidades, por muy menguadas que éstas sean.

En conclusión, podemos afirmar, que si todo directivo ha de sentir una preocupación permanente por el adiestramiento de su personal; esta preocupación ha de ser máxima en el Secretario, pues sólo -

ansformando al conjunto de personas que están a sus órdenes, en un --  
uipo competente podrá desarrollar satisfactoriamente todas las fun---  
ones que por prescripción legal le competen (107).

---

07) El contenido posible de esta acción formativa lo analizamos sinté-  
ticamente en nuestro citado Manual , pág. 339-41.

### 1. Planteamiento

Se puede observar cómo en la bibliografía sobre las funciones de la Dirección de Personal, lo habitual es examinar como aspectos — autónomos: el destino, los traslados, la valoración del personal y la promoción, a los que últimamente se ha incorporado el aspecto de la — introducción, orientación o acogida del nuevo empleado o funcionario. Frente a tal concepción, estimamos que estos aspectos deben agruparse por su estrecha interdependencia, bajo una única denominación, que — los comprenda a todos; por cuanto, al estar muy relacionados demandan un tratamiento unitario y una consideración global, sin perjuicio de que sus peculiaridades específicas sean objeto de análisis pormenorizado. En consecuencia, mantenemos la tesis de entender que la función de movilidad del personal comprende:

- 1º. El destino inicial
- 2º. La acogida del nuevo empleado y funcionario
- 3º. Los traslados
- 4º. La promoción
- 5º. La valoración del personal.

Quizá pueda sorprender la inclusión de la valoración del personal dentro de esta función; y, sin embargo, la consideramos necesaria, por cuanto su objetivo esencial debe ser el facilitar la colocación del sujeto en el puesto adecuado: ya sea del mismo nivel: traslados; ya sea de nivel superior: promoción. Pues, si bien puede tener — repercusiones económicas, lo normal es que sea, no tanto de forma directa, como por consecuencia del cambio de puesto de trabajo. Creemos, por tanto, que está debidamente justificada la inclusión en esta función de todos y cada uno de los aspectos mencionados, que son, precisamente, los que de ordinario más tiempo ocupan a la Dirección de Personal y los que más cuestiones le plantean; de tal forma, que a ellos — o a parte de ellos — ha venido tradicionalmente dedicada la "Administración de Personal" y su tratamiento ha sido su contenido normal. Si bien hay que advertir, como ya se anticipó, que su preocupación se — centró en las vertientes formales y burocráticas del destino, de los

traslados y de la promoción; ignorando sus facetas técnicas y psico-sociológicas. En cambio, hay que resaltar que, modernamente, por una parte, van recibiendo éstas cada vez una atención más primordial y, por otra, se han incorporado los aspectos de la acogida al nuevo empleado y la valoración del personal.

En base a la tesis que sustentamos, en el presente capítulo examinaremos la problemática específica de cada uno de los mencionados aspectos, con objeto de brindar una visión total de los mismos y un análisis conjunto de ellos.

## 2. Destino inicial

### A) Planteamiento

La importancia del destino dentro de la actuación de la Dirección de Personal, se advierte por cuanto, por una parte, mediante ésta se asigna a cada empleado el puesto en concreto que ha de desempeñar y, por otra, el acierto o el desacierto en su adjudicación condiciona de forma esencial su ulterior acción profesional. A este respecto, se pueden distinguir las consecuencias del desajuste desde el punto de vista subjetivo y objetivo:

- Desde el punto de vista subjetivo, si el puesto: exige más de lo que es capaz de dar el ocupante, se le somete a una tensión constante, que repercute en su labor, y si demanda menos, entonces se le desmoraliza, pues considera que se le infravalora. En este sentido y refiriéndose a un aspecto concreto: la inteligencia, N. R. F. Maier manifiesta que "la inteligencia puede influir sobre la insatisfacción, y en consecuencia, sobre la rotación, de dos formas. En primer lugar, un trabajo demasiado difícil entrañará un esfuerzo constante en el individuo que posea una inteligencia insuficiente. Se le regaña frecuentemente por la calidad inferior de su trabajo, tiende a preocuparse por la responsabilidad, y se siente inseguro. Como consecuencia, abandonará fácilmente el trabajo, si no se le despide. En segundo lugar, puesto que la persona de inteligencia superior puede encontrar aburridas muchas ocupaciones, abandona su empleo para buscar ocupaciones más interesantes y diversas" (1).

---

(1) "Psicología Industrial", Madrid, 1960, pág. 546.

- Desde el punto de vista objetivo, si no hay concordancia entre capacidad poseída y exigencias del puesto, se produce: un despilfarro, al no utilizarse toda la capacidad existente, o una labor defectuosa, si las exigencias exceden a la capacidad que se posee.

En conclusión, hay que reconocer que el destino adecuado se nos muestra como esencial en la Dirección de Personal, por cuanto si no se atiende debidamente, se malogran en su mayor parte las posibilidades de una acertada selección y de una efectiva formación. Ahora bien, si observamos la realidad, tenemos que admitir que si va existiendo, como hemos puesto de relieve anteriormente, una preocupación por tecnificar la selección y por complementarla con una acción formativa inicial; no va acompañada por una atención similar al destino, el que, normalmente, se le considera como un mero trámite burocrático; en el que, a lo sumo, preocupa la observancia de la garantía formal: respetar el derecho de los recién ingresados de elegir destino según el orden de prelación alcanzado en las pruebas selectivas. Derecho que indudablemente es digno de respeto, pero también lo es el de la propia entidad de asignar los puestos de acuerdo con sus necesidades. La atención a este segundo aspecto no significa ignorar el primero, supone pretender armonizar ambos en orden a una mayor eficacia.

#### B) Concepto

"La atribución de funciones -afirman Mosher y Cimmino- constituye el momento en que el personal nombrado viene destinado al puesto vacante (concretamente a aquél que le permitirá dar el máximo rendimiento en interés de la organización)" (2). El destino inicial, es la función de la Dirección de Personal mediante la cual se coloca a cada nuevo miembro del personal en el puesto de trabajo apropiado a sus condiciones personales y profesionales. Es decir, se le asigna el lugar que le corresponde en la estructura de la entidad. Ahora bien, no se trata tanto de situarlo jerárquicamente en el plano que le pertenece, cosa que siempre sucede, sino que dentro de este plano, en el lugar concreto que le es más apropiado. En principio, parece que no debía suscitar problemas esta función, y sin embargo, sí los plantea y además de importancia, por cuanto es relativamente frecuente la adjudicación desafortunada del puesto.

---

(2) "Ciencia de la Administración", Madrid, 1961, pág. 483.

Si la selección ha sido para cubrir puestos determinados, los elegidos deben ser los ocupantes, los que tienen que reunir las condiciones exigidas; pero cuando, como de ordinario sucede en el campo público, se trata de cubrir un número variable de vacantes en las que - sus exigencias específicas son distintas aunque exista un denominador común: el Cuerpo de funcionarios al que pertenecen; entonces es, precisamente, cuando se producen los desajustes y cuando se requiere una especial atención.

### C) Objetivos

Si bien el objetivo fundamental ya ha sido expuesto: asignar a cada uno el puesto que le corresponde, según sus condiciones, posibilidades y limitaciones; se pueden reconocer además, los siguientes:

1º. Lograr el máximo rendimiento y perfección en la labor al tener encomendado un cometido apropiado. "Para incrementar la productividad, aumentar la satisfacción en el trabajo y elevar la moral de los empleados -nos dice M.S. Viteles- es necesario estimular su interés intelectual. Es muy importante conseguir la perfecta conexión de sus sentimientos y de sus aptitudes con su trabajo" (3).

2º. Conseguir la mayor identificación posible entre las exigencias del puesto y las condiciones del funcionario o empleado. En este sentido, P. F. Drucker sostiene la tesis de que para cubrir las vacantes, la directriz que debe inspirar es la de "lograr que cada cargo - sea importante y exigente e implique un desafío a las energías de cada hombre. Y debe ofrecerle suficiente campo de acción a toda fuerza humana, afín a la tarea, para que aquélla produzca significativos resultados" (4).

3º. Crear en el funcionario y en el empleado una sensación de satisfacción por el puesto que ocupa y por la función que desarrolla, por responder a sus condiciones y aspiraciones. A este respecto, el Dr. Wisbert afirma que "se puede decir que se ha empleado al hombre - apropiado en su lugar adecuado cuando se haya encontrado un empleado

---

(3) "Motivación y Moral en la Industria", Barcelona, 1970, pág. 18.

(4) "El Ejecutivo Eficaz", México, 1969, pág. 91.

cuyas cualidades e intereses estén en consonancia con las posibilidades de desarrollo que ofrezca el puesto de trabajo. Estos tres factores: capacidad, interés y posibilidades de desarrollo de los dos anteriores, deben existir en una proporción equilibrada, si es que el empleado debe ajustarse armónicamente a la Entidad, pues si aquél posee la capacidad necesaria para cumplir con un determinado puesto de trabajo, si éste le ofrece la posibilidad de desarrollar su capacidad y si existe por parte del empleado interés en aplicar su capacidad y -- aprovechar las posibilidades de desarrollo que se le brindan, se habrá conseguido armonizar los fines de la entidad con los del empleado"(5).

4º. Posibilitar la capacitación del empleado que le permita ocupar puestos más importantes. En este sentido, Mosher y Cimmino advierten que "la puesta en servicio del personal seleccionado no es -- cuestión que se relacione sólo con la utilización máxima posible de -- los recursos humanos disponibles en relación con las necesidades organizativas inmediatas, sino que ha de tener en cuenta la necesidad de potenciar las respectivas capacidades individuales para ocupar puestos de mayor responsabilidad. Por consiguiente, parte de esta operación de colocación en servicio consiste en cuidar que el personal así empleado pueda adquirir la experiencia profesional y la capacidad necesaria para ocupar puestos de mayor responsabilidad" (6).

#### D) Requisitos

El destino adecuado requiere, fundamentalmente:

1º. Contar con una estructuración apropiada de puestos de trabajo, que permita conocer las exigencias de cada uno para desarrollar las funciones que tienen encomendadas.

2º. Disponer de información suficiente sobre las condiciones de cada empleado, obtenida a través de la selección.

3º. Armonizar las demandas funcionales con las aspiraciones --

---

(5) "Organización para pequeñas y grandes empresas", Barcelona, s/f.- pág. 67.

(6) Obra citada, pág. 483-84.



del personal. Es decir, tratar de compatibilizar las denominadas "necesidades del servicio" con los intereses de los empleados. Cuando surge conflicto entre ambas, se suele dar preferencia a las primeras; si bien hay que tener en cuenta que si se ignoran las segundas, paradójicamente resultarán perjudicadas dichas "necesidades del servicio" como consecuencia de la actitud que adoptará el interesado.

#### E) Procedimientos

Los sistemas que se utilizan pueden comprenderse en cualquiera de estos tres:

##### a) Destino previo concurso

En el que los aspirantes eligen el puesto, en base a la preferencia que les otorga la clasificación obtenida en las pruebas selectivas o en el período formativo. Como ventajas presenta:

- objetividad, por cuanto se funda en la clasificación conseguida por el solicitante;

- aceptación, ya que no es discutible, en términos generales, tal dato, aunque sí lo pueda ser en concreto la forma en que se haya logrado;

- estímulo, ya que se premia y aprecia el esfuerzo que supone obtener un buen número.

En cambio, el grave inconveniente que presenta, si se trata de cubrir varios puestos con exigencias distintas, aunque de nivel similar, es que no se tienen en cuenta tales peculiaridades; con lo cual, si bien se respetan los derechos del aspirante, se ignoran por completo los de la respectiva Entidad; por cuanto se aprecian y consideran méritos puramente formales, que no siempre coinciden con demandas reales del puesto. En efecto, las exigencias, por ejemplo, del puesto de trabajo que pueda ser más atractivo para el candidato clasificado en primer lugar, no tienen por qué coincidir necesariamente con sus cualidades personales y profesionales.

## b) Destino automático

En el que los puestos de adjudican conforme a una decisión — previamente adoptada, prescindiendo, tanto de las preferencias personales de los interesados, como de la discrecionalidad del que efectúa la designación. Consiste, por tanto, en tener previamente determinado el orden de adjudicación sin conocer la personalidad de los elegidos. Es decir, haber dispuesto que el número 1 irá al puesto A; el número 2 al puesto B, y así sucesivamente.

Las ventajas que presenta son prácticamente las mismas que el sistema anterior, si bien los inconvenientes sean mayores. Así, se — pueden mencionar:

- Que se prescinde de las condiciones de los aspirantes, pues no se tienen en cuenta en concreto.

- Que se ignoran los deseos de los candidatos y, por tanto, se desconocen sus derechos, pues sólo se consideran de una forma objetiva.

- Que se puede perjudicar a la entidad, al no aprovechar las capacidades potenciales de su personal de nuevo ingreso.

## c) Destino discrecional

Consiste en adjudicar los puestos libremente sin tener en — cuenta ni el orden conseguido en la selección o en el período formativo, ni los criterios fijados en una decisión objetiva previamente — adoptada.

La ventaja principal que presenta es que permite una gran — flexibilidad en la adjudicación, al hacer posible que ésta se efectúe teniendo en cuenta las exigencias reales de los puestos de trabajo. — En cambio, ofrece los siguientes inconvenientes:

- La creencia, muy generalizada, de que discrecionalidad es — sinónima de arbitrariedad.

- La actitud que provoca en el personal, de pensar que se ignoran y se desconocen sus derechos, así como también que no se reconocen

sus méritos y esfuerzos.

- La experiencia en muchos casos, en los que la designación - por este sistema no es acertada, pues la adjudicación no se efectúa - pretendiendo colocar a cada uno en el puesto más apropiado, sino en - base a otras razones menos admisibles y más censurables.

#### d) Conclusión

Ante las cuestiones que suscita cada uno de los métodos indicados, se sugiere un sistema mixto, con el que se trata de aprovechar los aspectos positivos de los mismos y de eliminar los negativos. En consecuencia, el método propuesto es el siguiente:

1º. Los aspirantes solicitan las vacantes, por el orden de -- preferencia, exponiendo las razones de todo tipo en las que fundamentan su pretensión. Es decir, no sólo se alega el número obtenido, sino también los motivos por los que desean ocupar cada uno de los puestos en concreto.

2º. Se efectúa una objetiva comparación de las exigencias de cada puesto con las condiciones de cada aspirante.

3º. Se asigna el puesto teniendo en cuenta estas exigencias, - valorándolas comparativamente con las condiciones de los aspirantes y teniendo en cuenta en segundo término, el número obtenido en la clasificación.

De esta forma se pretende compatibilizar las demandas del -- puesto, con las condiciones y aspiraciones del candidato; y se puede garantizar que si se actúa con objetividad, el método llega a ser - - aceptado por los afectados.

### 3. Acogida al nuevo empleado o funcionario

#### A) Planteamiento

Un aspecto esencial en la incorporación de nuevo personal, al

que de ordinario no se le presta la debida atención, es el de la acogida y adaptación del mismo (7). Su importancia se pone de manifiesto - por M. Duccheschi cuando afirma que "ésta es decisiva en relación con el rendimiento futuro del nuevo subordinado. Sobre todo, para aquellos candidatos que se encuentran en su primera experiencia de trabajo, el acoplamiento en la empresa representa un momento delicado y difícil de su vida. Ellos se ven obligados, por primera vez, a tener que afrontar un trabajo que muchas veces puede aparecer lleno de incógnitas, se encuentran en un ambiente desconocido y rodeados de personas nuevas, y, sobre todo, se encuentran en un sistema de vida diferente del habitual. De la vida familiar y de estudio, sin horarios ni responsabilidades bien definidas, han pasado a la vida de trabajo, o sea, a un engranaje preciso, en el cual han de respetar ciertos tiempos y ciertas reglas. Es un paso importante en el cual deben ser ayudados y asistidos. Pero no sólo para este grupo de nuevos admitidos es importante el acoplamiento; también las personas que ya tienen una larga experiencia de trabajo y de empresas son particularmente sensibles al período inicial de ambientación. En este período inicial, el estado de ánimo del nuevo admitido es aprensivo e hipersensible y, por consiguiente, las primeras impresiones quedan grabadas en él durante largo tiempo. Sobre estas impresiones, él formará su primer criterio de la empresa que lo ha asumido y a través de ellas trazará una idea y una imagen de la organización. Por ello, él estará preparado para abrirse e ir al encuentro del nuevo ambiente de trabajo, si este último lo ha acogido con ese calor y ese interés que él esperaba; de la misma forma, estará alerta para cerrarse en sí mismo en una actitud de defensa y frustración, si el ambiente no le ha recibido bien, sino que simplemente le ha asimilado como una nueva rueda del engranaje general"(8).

En el párrafo anterior, estimamos que se sintetiza magistralmente la problemática de este aspecto, en el que se pueden advertir distintas facetas, todas interesantes:

1ª. Su incidencia en el rendimiento presente y futuro del nuevo empleado. Vertiente que a veces es la única tomada en cuenta, aunque no siempre de forma satisfactoria, como puede observarse con -

---

(7) Vid. R. Owens: "Empresas Industriales", B.Aires, 1959, pág.536-37.

(8) "Técnicas modernas de Dirección de Personal", Madrid, 1967, pág.161.

extraordinaria frecuencia (9).

2a. Su repercusión en el nuevo empleado, que se ve sometido a una tensión psicológica de cierta importancia: el esfuerzo de adaptación. "La primera semana de trabajo -destaca F.G. Schmidt- es dura para el principiante en general, particularmente si acaba de salir de la escuela; y es, en todo caso, un período duro de adaptación. El primero y segundo días son con frecuencia los más duros, y es durante ese período cuando el trabajador recibe esas primeras impresiones que permanecerán en él por mucho tiempo" (10).

3a. Su impacto en sus actitudes, que se ven afectadas por la forma en que es acogido y recibido. Lo que provoca en él una reacción de uno u otro signo y que perdura en el tiempo de forma más o menos manifiesta.

4a. Su efecto sobre los restantes miembros del grupo, que se ven afectados por la incorporación de un nuevo miembro, por cuanto, - como ponen de manifiesto B.B. Gardner y D.G. Moore, "el grupo al que debe ajustarse en definitiva es al de su equipo de trabajo -Jefe y -- compañeros- y en él ha de integrarse realmente. Por eso, por muy -- cuidadosamente que le preparen los administrativos y por más que intenten hacerle sentirse bien recibido, puede encontrarse con un mundo poco cordial si los otros trabajadores le acogen con frialdad. Y -- aunque en Personal le ofrezcan una imagen idílica de la compañía y de las condiciones de trabajo y de los dirigentes, opinará que es un lugar de trabajo horrible si los otros trabajadores se lo dicen. Pero si los trabajadores y los jefes son amables e intentan hacerle sentirse bien acogido, si le asisten en sus dificultades desde el momento en que se incorpora a su puesto, si consideran que es un buen lugar de trabajo, volverá a su casa con la sensación de que "pertenece" realmente a la fábrica, seguro de que le gustará su ocupación y de que -- cumplirá bien en ella" (11).

---

(9) Vid. G. Terry: "Principios de Administración", México, 1961, pág. 796.

(10) "Aprovechar esa primera impresión", publicado en el volumen colectivo A.M.A.: "El arte de dirigir en el trabajo", Barcelona, - 1960, pág. 118.

(11) "Relaciones Humanas en la empresa", Madrid, 1958, pág. 296-97.

Ante esta situación, ¿cuál es la posición que suele adoptar - la Dirección de Personal? Podemos diferenciar diversas actitudes:

1ª. La de ignorar este problema y, como consecuencia, no prestarle ninguna atención. Es la posición más generalizada, y responde a la concepción tradicional de considerar en el hombre sólo su capacidad de trabajo. Es decir, el estimar que lo único que hay que procurar es colocarle en un puesto y que en él rinda lo más posible.

2ª. La de considerar que se trata de un problema puramente de disciplina y que, por tanto, hay que darle a conocer las normas que la rigen, para que desde el primer momento las cumpla y respete bien. En definitiva, hay que proporcionarle un ejemplar del Reglamento de régimen interior y hay que invitarle a que se lo estudie. Esta postura está bastante generalizada entre los que prestan atención a este aspecto.

3ª. La de entender que es simplemente un problema informativo: el nuevo empleado tiene que conocer no sólo las normas interiores, sino también los objetivos, estructura y funciones de la entidad, y - además la personalidad de los dirigentes y la historia de la entidad. "Se planean y dirigen los programas de modo que se comuniquen al nuevo empleado tan exacta y directamente como sea posible, ciertas ideas básicas e informaciones sobre la empresa. Si no se procede de este modo -advierten Ch. B. Hicks e I. Place- es posible que la información que llegue al empleado sea inexacta o inadecuada, debido a insuficiente observación o distorsión al provenir de los compañeros" (12). En consecuencia, hay que entregarle un folleto completo y sugestivo, para lograr que conozca y que comprenda a la entidad. Esta posición la adopta un sector minoritario, que procura editar folletos atractivos (13).

4ª. La que estima que es fundamentalmente un problema psico--sociológico con incidencias económicas y que, por tanto, demanda una atención especial, pues no es sólo cuestión de conocimiento y de comprensión, sino también y sobre todo de integración. En consecuencia,-

---

(12) "Organización de Oficinas", Barcelona, 1960, pág. 482.

(13) Vid. C.L. Littlefield y R.L. Peterson: "Organización de Oficinas", México, 1960, pág. 481-82.

los reglamentos de régimen interior, los folletos informativos son necesarios; pero son insuficientes, si no van acompañados de una acogida humana, de un recibimiento cordial y de un propósito de ayuda y -- asistencia. Si se pretende la integración, el acento hay que ponerlo en los aspectos positivos de atracción y colocar en un segundo plano, los restrictivos, de coacción, prohibiciones, etc., que han de ser conocidos sí, pero sin resaltarlos debidamente. "Existe la tendencia -- advierten Chruden y Sherman- durante el período de orientación, a -- dar demasiada atención a lo que el empleado no debe hacer. A pesar de que ésta es una forma lógica de familiarizar al empleado con las reglas y reglamentos de la compañía, no deberá sobreenfatizarse esta fase hasta el punto en que el programa de orientación adquiera un tono negativo. Puede suponerse que la mayoría de los empleados cumplirán -- con las reglas si comprenden el significado de éstas. Proporcionándoles una explicación sobre la importancia y el significado de las reglas y reglamentos de la compañía, puede usarse un enfoque positivo, -- que posiblemente no ofenderá al nuevo empleado ni provocará una resistencia de su parte hacia aprender su nuevo trabajo" (14).

#### B) Concepto

La acogida se ha definido por Fertoni como "una técnica de adiestramiento aplicada con arreglo a un método y dada al personal -- que ingresa en la empresa, explicándoles en forma simple los aspectos más característicos de aquélla, las normas principales que rigen en -- la misma, los servicios de que puede beneficiarse y el papel que el -- nuevo operario va a desempeñar en el ciclo general, con objeto de -- obtener en la forma más eficaz su integración y colaboración" (15). En consecuencia, podemos afirmar que la acogida, como actividad de la Dirección de Personal, consiste:

1º. En una técnica de adiestramiento, es decir que debe estar incluida en el programa de acción formativa, y debe llevarse a cabo -- de acuerdo con unas normas y criterios, que dependerán de los objetivos concretos que con ella se persigan.

---

(14) "Administración de Personal", México, 1965, pág. 253-54.

(15) Tomado de T. Rodríguez Sahagún: "La Dirección de Personal", Bilbao, 1968, pág. 26.

2º. Su contenido es fundamentalmente informativo y debe comprender, no sólo lo que la empresa desea que sepa, sino también lo -- que él quiere saber de la empresa.

3º. Su propósito es lograr la integración y colaboración del recién ingresado, para lo cual, no sólo han de cuidarse estos aspectos informativos, sino que también han de atenderse los psico-sociológicos.

### C) Contenido

La acogida, como técnica, en la forma definida, debe comprender: por una parte, el acoplamiento en la organización y, por otra, -- el acoplamiento en el ambiente de trabajo (16). Por cuanto ambos aspectos han de ser tenidos en cuenta si se pretende la integración del nuevo empleado. Con la primera se le introduce en el mundo en el que va a vivir; con la segunda, se facilita su incorporación y adaptación al mismo; y, en ambas, la idea directriz debe ser, no sólo la informativa, sino principalmente la de asesoramiento y asistencia para lograr el ajuste con el ambiente en el que se va a desenvolver, ayudándole -- en el esfuerzo que ha de realizar de adaptación (17). "Cualquier persona --advierde T. Rodríguez Sahagún-- al entrar por primera vez en un nuevo ambiente de trabajo, siente una mezcla de ansiedad y de temor, -- derivadas de la novedad del ambiente, del trabajo, de los compañeros;

---

(16) Vid. M. Ducceschi, obra citada, pág. 162.

Ch. B. Hicks e I. Place, presentan un esquema del programa de -- acción a seguir, tanto en el primer día, como en la primera semana. (Obra citada, pág. 486-87).

(17) Los programas de introducción y orientación --afirma D. Yoder-- tienen por meta crear una actitud favorable hacia el patrón, el hacer que el nuevo empleado sienta que pertenece al grupo, y el ayudarle a aprender cómo ejecutar su trabajo y desempeñar su papel en el grupo. A tal fin, estos programas suministran información sobre la historia de la empresa, sus productos, los beneficios y servicios a los empleados, las políticas y prácticas de -- la firma, las reglas de trabajo y la importancia de cada trabajo en el programa total. ("Manejo de Personal y Relaciones Industriales", México, 1960, pág. 320).



que dificulta extraordinariamente su aclimatación y colaboración. Consecuentemente actúa los primeros días frenado, sin mostrarse como -- realmente es, por lo que el período de prueba pierde gran parte de su eficacia y el adiestramiento en el trabajo se retrasa notablemente. A eliminar muchos de estos inconvenientes, al mismo tiempo que a favorecer las relaciones en el trabajo, tienden los programas de acogida"(18).

#### D) Procedimiento.

En términos generales, el procedimiento que se sigue, distinguiendo los dos aspectos citados, es el siguiente (19):

##### a) Acoplamiento a la organización

Corresponde realizarlo a la Dirección de Personal a través de uno de sus representantes, y su objetivo fundamental es informativo:-- lograr que el nuevo empleado conozca la empresa en todos sus aspectos básicos:

- Historia de la misma;
- Organización actual;
- Política de personal;
- Reglamentos de régimen interior;
- Personalidad de los dirigentes, etc. (20).

Esta acción informativa directa suele complementarse con la -- entrega de folletos divulgadores referentes a dichos aspectos, con -- los que se pretende influir favorablemente en el nuevo empleado, presentándole una imagen sugestiva de la entidad. En este sentido, F. Ni gro destaca cómo en la función pública norteamericana "se hace un uso creciente de los manuales del funcionario, en los que se recoge gran cantidad de datos de interés para el recién nombrado. Dichos manuales,

---

(18) Obra citada, pág. 26.

(19) Vid. E. N. Rausch: "Elementos de Administración de Oficinas", -- México, 1966, pág. 128-30.

(20) Vid.: Scott, Clothier y Spriegel: "Dirección de Personal", Madrid, 1964, pág. 273-74; M. Ducceschi: Obra citada, pág. 162; -- P. Pigors y Ch. A. Myers: "La Administración de Personal", México, 1960, pág. 301.

frecuentemente de atractiva presentación; exponen de forma interesante una serie de datos esenciales sobre el organismo, tales como la legislación que lo creara, realizaciones pasadas, las metas futuras, la actual estructura orgánica, el organigrama funcional de cada una de las principales unidades, los nombres y cargos de los directivos superiores, los permisos por enfermedad y las vacaciones anuales y las normas relativas a asistencia, desplazamientos y otros puntos, que deben ser conocidos de todos los empleados. Un documento de este tipo, además de facilitar información útil, puede despertar el orgullo del interesado, en cuanto que le habla de su función, de sus derechos y obligaciones, dentro de una comunidad viva y eficaz. Puede contribuir a convencerle de que es miembro de un organismo importante" (21).

Ahora bien, hay que advertir que de muy poco servirá tal documento, por muy completo y sugestivo que sea, si cuando se entrega no se cuidan los aspectos psicológicos del recibimiento y trato que se da al recién llegado. Si no existe una acogida cordial, sinceramente sentida; si no se destaca el interés de la entidad por admitir en su seno al recién llegado; si no se pone de manifiesto la satisfacción que produce el contar con su colaboración; resultará desmoralizador para el nuevo empleado, el que en su interior pensará que realmente no merecía la pena el esfuerzo realizado para incorporarse a tal entidad. Por otra parte, esta acción, aun verificada en forma satisfactoria, será insuficiente si no se complementa con la fase siguiente, -- desarrollada igualmente en forma correcta.

#### b) Acoplamiento en el ambiente de trabajo

La fase anterior concluye en el momento en el que el representante de la Dirección de Personal presenta al nuevo empleado al -- que va a ser su jefe inmediato, que es al que corresponde desarrollar esta segunda fase. "La responsabilidad definitiva por la inducción -- afirman Scott, Clothier y Spriegel-- del nuevo empleado corresponde a su supervisor inmediato. Es misión suya ocuparse de que no sólo se dé al empleado la información precisa, sino que sea objeto del respeto y atención necesarios para lograr que desee ser, y se dé cuenta de --

---

(21) "Administración de Personal", Madrid, 1966, pág. 310.

que es miembro verdadero de la organización" (22). En esta fase, se -- pueden distinguir, a su vez, tres momentos distintos y sucesivos(23):

1ª. Entrevista inicial: se recomienda que se efectúe en el -- despacho del citado jefe, y con ella se pretenden los tres objetivos básicos de toda entrevista: obtener información; facilitar informa- -- ción y crear un clima inicial de colaboración entre ambas partes.

En cuanto al primer aspecto, se persigue conocer al nuevo em-  
pleado descubriendo o tratando de descubrir cómo es y lo que le gusta y lo que le desagrada, y cuáles son sus puntos débiles, así como tam-  
bién sus criterios y sus prejuicios.

Respecto al segundo aspecto, se pretende lograr que el nuevo  
empleado conozca su trabajo, para lo cual hay que informarle sobre: -  
las tareas que realizará y cómo están organizadas; la estructura, fun-  
ciones y relaciones de la Unidad a la que se incorpora y sus normas, -  
sus costumbres, etc.

Finalmente, con el tercer aspecto se intenta crear un clima  
inicial de colaboración, y para conseguirlo, F. Chapuis formula una -  
serie de directrices, de las que reseñamos las esenciales:

1ª. Recibir sin hacerle esperar.

2ª. Individualizar la entrevista, teniendo en cuenta fac-  
tores tales como la edad, el sexo, la experiencia, el conocimiento de  
la empresa, el lugar de nacimiento, etc.

3ª. Colocar "de entrada" cómodamente al interesado:

- dirigirse al mismo en tono amistoso, pero sin fami-  
liaridad.

- darle la bienvenida.

---

(22) Obra citada, pág. 274.

(23) Vid. E.D. Jones: "Organización y Administración de Empresas Indus-  
triales", Barcelona, 1958, pág. 531-2.

- hacerle experimentar la sensación de ser "esperado",  
y  
- de que se alegra de los servicios que va a prestar  
a la empresa.

4ª. Manifestarle un interés personal y ver si se le puede  
ayudar de alguna forma (24).

2º. Visita al lugar de trabajo, acompañado por el citado jefe,  
con objeto de conseguir diversas finalidades, todas interrelacionadas:

1ª. Que conozca dicho lugar de trabajo, así como también a sus compañeros, que le serán presentados por aquél. "Indíqueme quiénes son ellos, qué hacen y cuáles son sus relaciones formales con él -recomiendan F.P. Sherwood y W.H. Best-. Al mismo tiempo infórmele sobre su lugar en el grupo. Invítele a cooperar para que se sienta que es una parte del grupo. Un elogio un poquito exagerado que enfatice las habilidades con que otros compañeros pueden ayudarle, es enteramente válido en este punto" (25).

2ª. Que sepa a quien puede acudir para conseguir información complementaria. Si de ordinario se suele designar para este cometido a un empleado destacado de la respectiva Unidad (26), hay casos en que tal función la desempeñan los llamados "padrinos", que como --nos dicen Scott, Clothier y Spriegel, "procuran que el nuevo empleado se sienta en el nuevo ambiente "como en su casa". Es importante elegir

---

(24) "Guía práctica del Jefe", Barcelona, 1968, pág. 126-27.

(25) "Métodos de Supervisión en la Administración Municipal", México, 1961, pág. 288.

(26) Como guía se le asignará --sugiere H.R. Light- un compañero de --agradables modales, que será el encargado de contestar a sus preguntas de carácter general. El nuevo empleado necesita saber a --quien ha de acudir para que le ayude en su trabajo y ambientación y cómo ha de obtener la información necesaria sobre actividades sociales y otros aspectos del negocio. ("El Directivo de --Empresa", Madrid, 1965, pág. 138).

padrinos cuya actitud sea positiva con respecto a la empresa y que de seen ser útiles a los recién llegados. Es una misión excelente para -- una persona que está siendo observada para su posible ascenso a un -- puesto de supervisión; si desempeña aquélla de modo conveniente, ello no hará sino confirmar que puede ser útil para supervisor. Es corriente dar una gratificación a los padrinos por los servicios que prestan como tales, además de su salario normal; la inversión no es muy fuerte y en cambio son grandes los resultados conseguidos para ayudar a un -- nuevo empleado a salvar ese primer período de tensión, duda y depre-- sión" (27).

3<sup>a</sup>. Que se haga cargo de su puesto y de los instrumentos y utillaje que le corresponden, para que esté en condiciones de poder actuar, al contar con los medios precisos y hallarse situado física-- mente en el puesto que le ha sido asignado.

4<sup>a</sup>. Que le advierta de los sistemas de control vigentes, para que al conocerlos pueda cumplirlos en su momento y además que -- anticipadamente pueda solicitar cuantas aclaraciones precise.

5<sup>a</sup>. Que se inicie una relación humana y cordial con sus -- nuevos compañeros, al haberles conocido y conversado amistosamente -- con ellos.

6<sup>a</sup>. Que se incorpore al trabajo, bien inmediatamente, -- bien en un momento posterior, según la costumbre que exista en la respectiva entidad. En este sentido, se recomienda por algunos expertos, -- que es más conveniente diferir dicha incorporación hasta la jornada -- siguiente, para permitirle adaptarse psicológicamente a este nuevo am biente (28).

3<sup>o</sup>. Entrevista posterior, que tiene lugar, bien en el despa-- cho del jefe inmediato, bien en el de un representante de la Dirección de Personal y que se efectúa cuando han transcurrido unos cuantos días desde su incorporación al trabajo (29). "El propósito de la entrevista

---

(27) Obra citada, pág. 276.

(28) Vid. R. Riccardi: "Selección y admisión de personal", Madrid, -- 1966, pág. 79-85.

(29) La entrevista de continuidad --afirman P. Pigors y Ch. A. Myers--

posterior -manifiestan Scott, Clothier y Spriegel- como parte del programa de inducción consiste en averiguar el estado de ánimo del empleado; si experimenta temores reales, enterarse hasta qué punto están basados en la imaginación o en la realidad, para disiparlos en caso que suceda lo primero, y para ayudarle a eliminar las causas, si ocurre lo segundo. Desde luego, hay ocasiones en que el problema no existe, pues el nuevo empleado no experimenta temores; en otros muchos casos se siente temor, y la experiencia demuestra que el trabajador hablará con más libertad y menos reserva con un representante del Departamento de Personal (siempre que éste temperalmente esté calificado para esta importante tarea) que no con un superior, ante cuyos ojos teme desmerecer por abrigar tales dudas. No hay mejor técnica para eliminar dudas y temores que hablar de las cosas con alguien que tenga autoridad; el mero hecho de expresarlas quita un peso de encima de la mente del empleado. Cuando la entrevista revele dudas, la dirección de empresa tiene la posibilidad (mediante la acción oportuna del Departamento de Personal o del jefe del Departamento) de ofrecer seguridades o de hacer reajustes capaces de disipar los temores y, por consiguiente, de producir en el obrero un grado más elevado de confianza y de eficiencia personal" (30).

Estimamos que esta entrevista posterior, tiene una gran trascendencia práctica, no sólo cara a los efectos indicados por los autores últimamente citados, sino también y sobre todo, por cuanto es una

---

permite al jefe inmediato:

- Contestar a las preguntas que el nuevo empleado haga sobre sus relaciones con la compañía, sus políticas y sus procedimientos.
- Repetir algo de la información primitiva sobre las políticas de la compañía, sus reglas disciplinarias, etc.
- Verificar el interés del empleado en el ingreso voluntario en actividades y servicios.
- Llevar al empleado a un recorrido por la planta, para que éste pueda comprender mejor las relaciones de su trabajo y de su departamento con otros trabajos y departamentos.
- Verificar sobre el éxito de la colaboración inicial en el trabajo y del subsecuente entrenamiento; con miras a una mayor mejora o posiblemente a la transferencia a otro trabajo si esto pareciera deseable (Obra citada, pág. 302).

(30) Obra citada, pág. 280.

magnífica ocasión de manifestar al nuevo empleado el sincero interés que por él se siente, y el deseo de facilitar su plena integración. — Es decir, no es suficiente con ponerle de relieve inicialmente, que — se le considera y aprecia; es necesario reiterarle tal sentimiento — cuando han transcurrido unos cuantos días.

#### 4. Traslados

##### A) Planteamiento

Uno de los aspectos de la gestión de personal que cuantitativamente se le presta más atención, es sin duda, el de los traslados, — por los problemas que suscita y por el trabajo burocrático que provoca; si bien hay que reconocer que, de ordinario, cualitativamente no recibe un tratamiento adecuado, pues a lo sumo preocupa el respeto — formal a la garantía, ignorando las restantes facetas, que suelen tener una mayor trascendencia, por las repercusiones de todo tipo que — presentan. En este sentido, hay que afirmar que los traslados no sólo presentan vertientes jurídico-administrativas: respeto a posibles derechos; y organizativas: colocar a cada uno en el puesto más adecuado para que rinda lo más posible; sino que también ofrece perspectivas — psico-sociológicas de una honda trascendencia, como a continuación veremos.

##### B) Concepto

El traslado consiste en la acción de cambiar de puesto de trabajo dentro del mismo plano jerárquico al empleado, bien a petición — de éste, bien por exigencias del servicio (31). En principio, se puede afirmar que la política que se siga con respecto a los traslados — puede plantear problemas. En efecto, se puede observar que las dos posiciones extremas a este respecto, son:

— Inamovilidad absoluta, que constituye una plena garantía para el personal: el empleado sólo podrá ser cambiado de puesto previa

---

(31) Vid. Chruden y Sherman: obra citada, pág. 156; Scott, Clothier y Spriegel: Obra citada, pág. 187; D.Yoder: Obra citada, pág. 688; F. Nigro: Obra citada, pág. 438.

petición. Posición que priva de todas las posibilidades a la Dirección, que se encuentra con una situación de rigidez máxima con respecto a disponer del personal.

- Movilidad absoluta, que permite una gran flexibilidad en la disposición del personal; pero que crea una sensación de inseguridad y de inestabilidad en aquél.

En definitiva, hay que admitir que la política que se siga -- con respecto a los traslados, tiene incidencias importantes en el personal y, en consecuencia, requiere que se le preste la debida atención considerando y contemplando las distintas exigencias que presenta; que, repetimos, son de matices muy diversos y de contenido muy vario.

### C) Objetivos

La doctrina y la práctica reconocen que los traslados son -- esenciales para la adecuada movilización y utilización de la capacidad del empleado y funcionario; por cuanto ésta al no ser estática, -- sino dinámica, demanda irse adaptando a las posibilidades y exigencias de cada momento. Es decir, que los traslados no entrañan necesariamente que la asignación inicial haya sido desacertada; implican sólo que se es consciente del fenómeno del desarrollo de las capacidades del personal y que se reconocen igualmente las cambiantes exigencias de los puestos de trabajo y de las funciones a desarrollar. Y así, suele admitirse que los traslados pueden responder a alguno de los siguientes propósitos:

1º. Asignar al empleado el puesto más idóneo para desarrollar en condiciones óptimas sus conocimientos y habilidades. Es decir, -- cuando se descubre que la adjudicación anterior no permite ese desempeño óptimo. "La ventaja del sistema de traslados --nos dice E.D.Jones-- es que, si no resulta satisfactoria la actuación de un individuo en el primer puesto que se le señala, el encargado de la contratación -- tiene por lo menos algunos datos relativos a su capacidad de que carecía al contratarlo y, por lo tanto, puede colocarle en otro puesto --



con más probabilidades de sacar partido de sus aptitudes" (32).

2º. Adiestrar a los empleados en diferentes clases de trabajos, asignándoles sucesivamente distintos puestos, que les den ocasión a ampliar su experiencia y con ello, estén en condiciones de poder en el futuro desempeñar puestos superiores.

3º. Utilizar al máximo la capacidad laboral disponible, encargando a los empleados los recargos transitorios de trabajo, conforme se presenten en las distintas dependencias.

4º. Resolver conflictos en las relaciones jerárquicas, cuando se producen enfrentamientos entre el jefe de la unidad y alguno de los integrantes de ésta.

5º. Aprovechar la capacidad de empleados competentes y valiosos, que a consecuencia de reajustes funcionales pueden quedar sin cometidos apropiados en el puesto que desempeñan.

6º. Situar al empleado en el puesto que él prefiere, bien por ser más acorde con sus condiciones personales y profesionales, o bien por resultarle más grato el ambiente que en el mismo exista (33).

#### D) Obstáculos

Las posibilidades inmensas que en principio brinda una política acertada de traslados, se reducen prácticamente en la realidad, por una serie de obstáculos que con relativa frecuencia pueden observarse, y que son de origen muy vario. Sintetizándolos, podemos comprenderlos en tres grupos, según que sean imputables a la Dirección de la entidad, a los mandos intermedios y al propio personal.

---

(32) Obra citada, pág. 533.

(33) Vid. Chruden y Sherman: Obra citada, pág. 156; International City Managers' Association: "Técnica de la Administración Municipal", México, 1963, pág. 301; D. Yoder: Obra citada, pág. 688; — F. Nigro: Obra citada, pág. 444-46; Scott, Clothier y Spriegel: Obra citada, pág. 187; R. Owens: Obra citada, pág. 542-3; P. Pigors y Ch. A. Myers: Obra citada, pág. 333.

En primer lugar, se puede imputar a la Dirección el no tener establecida una clara política con respecto a los traslados, bien por ignorar la trascendencia práctica de los mismos o bien por considerar que si no existe una normativa respecto a ellos, dispone de una mayor libertad en cada caso, lo que entraña más posibilidades en cuanto a la disponibilidad del personal. Frente a esta creencia, que la consideramos equivocada, estimamos que se precisa una regulación que, sin mermar la flexibilidad que demanda la movilización del personal, éste disponga de una garantía de estabilidad, si no absoluta, sí al menos relativa y, sobre todo, conocida por él (34). De aquí, el que entendamos de acuerdo con la tesis de P. Pigors y Ch. A. Myers, que la necesaria reglamentación de los traslados debe comprender como aspectos básicos los siguientes:

1º. Determinación de las circunstancias en las que se debe -- efectuar el traslado.

2º. Fijación de quien tiene facultades para iniciarlo y para aprobarlo.

3º. Tareas en las que se pueden efectuar los traslados.

4º. Area o unidad en la cual debe tener lugar el traslado.

5º. Bases para determinar a quien afecta el traslado, cuando hay que elegir entre varios empleados (35).

En segundo lugar, se puede imputar a los mandos intermedios -- que, de ordinario, no son propicios a facilitar el traslado del personal a sus órdenes a otras unidades; sobre todo, si los que pretenden el cambio están conceptuados favorablemente, por considerar que el -- permitirles la marcha supondría una pérdida o disminución de su capacidad laboral total. Esta actitud entraña una discriminación perjudicial, precisamente para los mejores; pues, para los que tienen conceptuados desfavorablemente, todo suelen ser facilidades para el traslado. Por otra parte, con respecto a los que consideran como "normales",

---

(34) Vid. D. Yoder: Obra citada, pág. 708.

(35) Vid. Obra citada, pág. 338.

también suelen ser contrarios a permitirles su marcha; no por razones cualitativas, como sucede con los mencionados en primer lugar, sino — por motivos cuantitativos: el creer que la importancia de la unidad — que se dirige se mide por el número de sus integrantes y, como consecuencia, pensar que si éste disminuye paralelamente decrece aquélla — también (36). Frente a esta postura, contraria a facilitar la movilidad del personal, se impone, como hemos indicado, una normativa que — la regule y la haga posible.

En tercer lugar, se puede imputar a los propios empleados que tampoco, de ordinario, son propicios al cambio, pues como advierten — Chruden y Sherman “no es raro que los empleados ofrezcan una fuerte — resistencia a ser transferidos a otro puesto. Aun cuando el nuevo — puesto se considere igualmente deseable, una transferencia necesariamente implica cambios en hábitos bien establecidos; un nuevo puesto — requiere el ajuste a un nuevo grupo de trabajo, a un nuevo supervisor y a nuevos procedimientos. Si bien los factores desconocidos relacionados con un nuevo puesto pueden ser una fuente de estímulo para ciertos individuos, pueden también ser una fuente de ansiedad para otros. El temor a lo desconocido, particularmente si se aplica a las relaciones sociales futuras, puede tener una influencia importante sobre las actitudes del empleado hacia las transferencias” (37). En consecuencia, hay que reconocer que la postura más frecuente en el empleado o funcionario es ser reactivo al cambio, fundamentalmente por tres motivos:

1º. Supone perder la situación actual, que al convertirse en habitual ha generado unos usos y costumbres a los que se ha acostumbrado y acomodado (38).

---

(36) Vid. F. Nigro: Obra citada, pág. 441; F.C. Mosher y S. Cimmino: Obra citada, pág. 484.

(37) Obra citada, pág. 158.

(38) P.R. Lawrence en “Cómo enfrentar la resistencia al cambio” en el volumen colectivo de E.C. Bursk: “El factor humano en la Dirección de Empresas”, B. Aires, 1958, ofrece un amplio análisis de la problemática general de la resistencia al cambio, cuyas ideas son plenamente aplicables a la actitud ante los traslados. (Páginas 311-24).

2º. Entrafía enfrentarse con lo desconocido, en mayor o menor medida, lo que supone afectar al sentido y necesidad de seguridad que desea tener todo ser humano.

3º. Implica tener que realizar un esfuerzo de adaptación a — una nueva situación con demandas múltiples: jefe, compañeros, trabajo y costumbres, como más principales.

Frente a esta interpretación, que es la más generalizada, — P.F. Drucker afirma que "no es cierto que, como sostienen muchos psicólogos industriales, la naturaleza humana se resista a los cambios,— Por el contrario, no hay ser alguno en el cielo o en la tierra que co- dicie más cosas nuevas. Pero la disposición psicológica del hombre pa- ra cambiar está sujeta a ciertas condiciones. El cambio debe parecer- le racional: el hombre siempre se presenta como racionales los cam- - bios más irracionales, más errabundos. Debe parecerle una mejora. Y - no debe ser tan rápido o tan grande como para hacer desaparecer los - mojones psicológicos que hacen que el hombre se sienta cómodo: su com- prensión del trabajo, sus relaciones con sus compañeros, sus conflic- tos de habilidad, prestigio y situación social en ciertos cargos, etc. Los cambios encontrarán resistencia a menos que fortifiquen en forma clara y visible la seguridad psicológica del hombre; y puesto que el hombre es mortal, débil y limitado, su seguridad es siempre precaria. Las exigencias de la empresa de que el trabajador cambie su capacidad requiere por lo tanto acción positiva para hacer que a éste le sea po- sible cambiar" (39).

Hemos reproducido el anterior párrafo, por considerar que, — aunque se refiere al cambio en general, la tesis sustentada es válida para el cambio de puesto de trabajo. Su interés radica, por una par- te, en que pretendiendo mantener la posición contraria a la general,— resulta después que se somete a tantos condicionantes a esa predispo- sición al cambio, que queda convertida en una predisposición tan capi- tisdisminuida, que es casi sinónima de una actitud contraria; y por - otra, que estos condicionantes que se indican son sumamente importan- tes, pues constituyen aspectos que si son tratados debidamente pueden

---

(39) "La Gerencia de Empresas", B. Aires, 1957, pág. 353-4.

contribuir a superar la tendencia contraria al cambio, o a facilitar, en tesis de Drucker, el desarrollo de la propensión al cambio.

Por otra parte, y siguiendo la tesis de B.B. Gardder y D.G. - Moore (40), hay que tener en cuenta también que ante los cambios, las personas se ven afectadas por estos tres factores:

1º. Por la manera de realizarse el cambio. Es decir, cuanto más impuesto venga, más reacción negativa tendrá, y a la inversa, -- cuando más se tengan presentes las demandas de dignidad y respeto humano, más fácil será que se acepte.

2º. Por el significado que el cambio tiene para los afectados. O sea, que según como lo interpreten: positiva o negativamente, su -- respuesta será favorable o no. Si lo consideran un ascenso, aunque -- sea un puesto del mismo nivel, pero más relevante o destacado; lo probable es que lo acepten, siempre que el anterior factor haya sido debidamente tenido en cuenta; pero si estiman que es una degradación, -- la reacción será negativa (41).

3º. Por su actitud respecto ante ambos trabajos: el anterior y el nuevo. Es decir, si se encontraba satisfecho en el anterior trabajo, opondrá gran resistencia al cambio; por el contrario, si estaba a disgusto, se mostrará propicio al traslado.

#### E) Clases

De las diversas clasificaciones formuladas por la doctrina, -- consideramos la más completa la que nos brindan G. Strauss y L.R. -- Sayles (42), según los cuales, se pueden distinguir los siguientes --

---

(40) Obra citada, pág. 301.

(41) En este sentido, E.D. Jones afirma que "los traslados y permutas estimulan al personal casi tanto como los ascensos, pues constituyen una prueba de consideración que se le da a cada individuo trasladado; mientras que el puesto que quede vacante proporciona una ocasión para estimular a los de inferior categoría que aspiren a ocuparlo" (Obra citada, pág. 533).

(42) "Los problemas humanos de la Dirección". México, 1961, pág. 541 y ss.

supuestos, que demandan el tratamiento que se sugiere:

a) Traslado temporal (43), en cuyo caso, el afectado puede adoptar alguna de las siguientes actitudes:

1ª. Admite con disgusto el cambio, lo que requiere que se adopte con respecto a él una actitud contraria al atosigamiento y a la presión, pues éstos agravarían su reacción.

2ª. Puede protestar por separarle del grupo al que pertenece; de aquí que hay que facilitar y procurar su integración en el nuevo.

3ª. Alegar que se le hace objeto de discriminación, al ser él al que se traslada y no a los restantes; para evitar esta alegación, se impone establecer un turno en los traslados de este tipo.

4ª. Puede estar insuficientemente preparado para el nuevo trabajo; para lo cual se le debe proporcionar previamente el adiestramiento inicial preciso, que se desarrollará después en el desempeño del puesto.

5ª. Quejarse de que se le exige más de lo que está obligado; ante esta reacción, lo procedente es hacerle ver que, precisamente, se trata de capacitarle para cometidos más importantes.

b) Traslado definitivo, en el que se pueden diferenciar dos -- grandes supuestos:

1º. Traslado remediador, que procede cuando el empleado -- no ha encajado en el puesto asignado, bien por no existir correspondencia entre las demandas del puesto y las posibilidades del empleado --desajuste objetivo-- o bien por haber surgido conflictos entre el interesado y su jefe o sus compañeros --desajuste subjetivo--. En ambos supuestos, la solución es el traslado, salvo que su actuación deficiente fuese debida a otras causas, por ejemplo: estar mal adiestrado;

---

(43) Vid. E. y E. Hijmans: "Práctica de la Organización Industrial", Barcelona, 1961, pág. 247.

ner implantado un régimen disciplinario inadecuado o ser objeto de discriminación; en cuyos casos, la solución eficaz reside en tratar convenientemente la causa determinante (44).

2º. Traslado por exigencias del servicio, que debe efectuarse teniendo en cuenta, por una parte, las condiciones profesionales de los interesados y, por otra, las demandas del trabajo. Es ésta, sin duda, la modalidad que más problemas plantea cuando adquiere carácter forzoso, ya que es el que más conflictos provoca cuando se aplica. De aquí, el que pueda observarse una tendencia restrictiva en el empleo; lo que a su vez, determina una gran rigidez en las disponibilidades del personal, pues si bien en todo Reglamento de Personal debe estar prevista la posibilidad del traslado forzoso, la verdad es que se emplea en escasas ocasiones, pues en ellas se ponen de manifiesto acusadamente los obstáculos que hemos expuesto anteriormente (45).

#### F) Procedimientos

##### a) Traslado voluntario

Para efectuar el traslado de este tipo, normalmente se suelen utilizar los mismos procedimientos que en el destino inicial, si bien adaptados a las peculiaridades de estos cambios. Es decir, no tratar de personal de nuevo ingreso, sino de veteranos que tienen ya una antigüedad y una experiencia determinadas. Precisamente, por ser indispensable el tener éstas en cuenta, consideramos que el procedimiento ideal podría ser el siguiente:

1º. Disponer de un inventario permanente y actualizado de las capacidades y deseos del personal. Las primeras, obtenidas de la formación conseguida en la selección inicial y en las valoraciones

- 
- 4) J.M. Pfiffner en "La Supervisión del Personal", Madrid, 1964, expone ideas interesantes sobre las posibilidades y limitaciones de esta modalidad de traslado (pág. 249-50).
  - 5) P. Pigors y Ch. A. Myers ofrecen una clasificación de los traslados también interesantes y que coincide en ciertos aspectos con la expuesta (Obra citada, pág. 334-36).

periódicas; y los segundos, conocidos a través de las manifestaciones formuladas en este sentido, por los propios interesados.

## 2º. Publicación:

- anticipada de las vacantes previsibles, para que puedan formalmente ser cubiertas con antelación y al producirse la vacante, efectuarse en forma real.

- instantanea de las imprevistas, al producirse. Es - decir, tener establecido que toda vacante que se produce de forma súbita, se entiende que simultaneamente ha sido convocada, salvo que esté incluida de modo expreso en un programa de amortizaciones.

3º. Adjudicación automática al aspirante más idóneo, publicando los motivos de tal designación, para que puedan ser conocidos e impugnada aquélla por los que se consideren con mejor derecho, - cuando no exista congruencia entre la motivación y la decisión. No obstante, excepcionalmente, la adjudicación puede requerir la práctica de pruebas de aptitud para el desempeño de puestos de requerimientos específicos. En tal caso, la valoración de las pruebas tendría el mismo efecto que las que proponemos en el epígrafe siguiente para la promoción.

## b) Traslado forzoso

Especial mención merece el procedimiento a seguir en los casos de traslado forzoso, a los que se llega cuando resultan fallidos los intentos de efectuarlo por la vía voluntaria. Para comprender las cuestiones que suscita, consideremos que lo más conveniente es tomar como ejemplo un supuesto que es muy frecuente: se ha creado una nueva dependencia y hay que dotarla con el personal destinado en las distintas unidades ya preexistentes, las que, por ejemplo, tienen que desprenderse cada una de dos empleados. ¿Cuál es el camino a seguir?, es decir, ¿cómo se designan los dos empleados?. Los criterios que se siguen son distintos, según quien sea el que elige, el que, normalmente, puede ser uno de estos tres: el jefe de la nueva dependencia; el jefe de cada una de las dependencias preexistentes y la Dirección de Personal. Cabe pensar que cada uno de éstos elegiría:



1º. El jefe de la nueva dependencia, se inclinaría por escoger en cada una de las preexistentes, a aquellos dos empleados que es tuviesen mejor conceptuados, para así constituir un equipo lo más competente posible. Con esta decisión, los efectos previsibles serían:

- Es posible que los designados desempeñen bien su nuevo cometido, pero no nos atrevemos a asegurarlo, pues entra en juego el siguiente efecto.

- Probablemente se sentirán molestos y defraudados, al estimar que su ejecutoria de servicio eficiente se castiga cambiándole de trabajo, sin contar con ellos.

- Sin duda, las otras unidades se resentirán al privárseles de sus elementos más valiosos.

2º. El jefe de cada unidad que tiene que ceder dos empleados, elige a los dos más incompetentes, para librarse de ellos, con lo -- cual los efectos son:

- Es posible que los destinos anteriores se desempeñen mejor si quienes los cubren son más competentes que los trasladados.

- Los puestos de la nueva dependencia lo más probable es que se desempeñen deficientemente.

- Los trasladados, como tampoco reconocerán su incompetencia, estarán a disgusto y se esforzarán por realizar el trabajo lo -- peor posible.

3º. Cuando es la Dirección de Personal quien elige a los que tienen que ser trasladados, se pueden distinguir dos prácticas distintas: la tradicional y la correcta.

La tradicional ha estado inspirada en el deseo de no crear -- problemas y entonces la solución ha sido automática: elegir a los que llevasen menos tiempo de trabajo, con lo cual se producen los siguientes efectos:

- Los interesados comprenden las razones del cambio, y como son objetivas, las aceptan de ordinario.

- Los puestos de la nueva dependencia se desempeñarán, mejor o peor, en la medida que exista o no ajuste, entre las demandas de aquéllos y las condiciones de los designados.

- Los puestos de las anteriores dependencias, se resentirán más o menos, según las condiciones de los que ahora los ocupen en relación con las que poseían los trasladados.

Por último, la concepción correcta se basa en los siguientes criterios:

1º. Considerar las demandas específicas de los puestos a cubrir.

2º. Tener en cuenta las condiciones del personal de las unidades que han de cederlo.

3º. Examinar las demandas de los puestos que ahora ocupan cada uno.

4º. Valorar comparativamente la importancia de los puestos -- tanto de la nueva dependencia, como de las preexistentes.

5º. Elegir a aquéllos que pueden desempeñar mejor los puestos de la nueva dependencia, causando el menor perjuicio a las funciones de las preexistentes.

6º. Tratar de convencerles, antes de trasladarlos, de lo conveniente que para ellos es el cambio y lo trascendente que es para la respectiva entidad. Esfuerzo de atracción que tiene que ser mayor -- cuanto mejor estén conceptuados los afectados.

7º. Efectuar el traslado cuidando al máximo los aspectos psico-sociológicos.

De esta forma, estimamos que se pueden conciliar las necesidades objetivas con las demandas subjetivas, si la acción se efectúa en un marco psicológico apropiado.

## 5. Promoción

### A) Planteamiento

La importancia de la promoción como técnica de la Dirección - de Personal, se advierte en cuanto se tiene en cuenta que es, precisamente, mediante ella como se sitúa a los empleados y funcionarios en los puestos de mando; con las repercusiones positivas y negativas que tal decisión entraña. Por otra parte, hay que destacar que el ejercicio de esta función es, de ordinario, el que más problemas provoca a la Dirección de Personal, ya que con frecuencia choca con la Superioridad y se enfrenta con el personal: aquélla pretende defender lo que considera sus prerrogativas; éste lo que estima que son sus derechos. En tales situaciones, la Dirección de Personal:

- ante el personal: ha de justificar, aunque no comparta, las decisiones de la Dirección.

- ante la Dirección, ha de defender al personal, aunque tampoco se identifique con sus pretensiones.

En definitiva, podríamos afirmar que el grado de madurez de - la Dirección de Personal y su peso específico dentro de la respectiva Entidad, tanto ante los de arriba como ante los de abajo, lo pone de relieve, precisamente, el ejercicio de esta función: en la medida en que sus propuestas son convertidas en decisiones por la Superioridad y aceptadas éstas por el personal; nos encontramos o no, ante una - auténtica Dirección de Personal, o ante una simple Administración del mismo.

Finalmente, hay que advertir que, de entrada, como pone certamente de relieve E. Matute Butragueño, "el problema de la promoción es uno de los más delicados de la empresa y quizá de los menos estudiados. Es tan importante que psicológicamente lo consideramos como uno de los más destacados incentivos del personal en la empresa. Nos atre vemos a decir que por muchos estímulos económicos que coloquemos, si al hombre no se le da la oportunidad de mejorar en su posición en la estructuración de la empresa, no se crearía el auténtico estímulo, --

secreto de un buen rendimiento" (46).

## B) Concepto

La promoción en el aspecto al que ahora nos referimos, se ha definido diciendo que es el cambio de puesto de nivel inferior a otro de nivel superior en la respectiva organización. Cambio que implica, - de ordinario, para el afectado mayores responsabilidades, más prestigio y retribución más elevada (47). La promoción supone, pues:

- objetivamente: una elevación del nivel jerárquico y asunción de nuevas y mayores responsabilidades y

- subjetivamente: conseguir un mayor prestigio y percibir una mayor retribución.

En este sentido, R. Bosquet distingue, refiriéndose al afectado por la promoción, dos planos distintos: "en el plano material: la promoción presenta la ocasión más favorable para mejorar los ingresos; es indudablemente el primero de todos los estimulantes: tengamos incluso en cuenta que algunos no buscan más que este aumento de sueldo y - no desean asumir responsabilidades más importantes ni esfuerzos nuevos a la vista del desarrollo de sus competencias. En el plano psicológico, la promoción representa, a la vez: una mejora del estatuto social y de prestigio; una ocasión de progreso (personalidad y competencia); una mayor autonomía en la actividad y responsabilidades acrecentadas y un trabajo que, en general, exige más dedicación" (48).

## C) Objetivos

Los propósitos que se asignan a la promoción por la doctrina y la práctica, suelen ser:

---

(46) "Guía para la Calificación y Promoción del Personal", Madrid, -- 1969, pág. 175-76.

(47) Vid. D. Yoder: Obra citada, pág. 684; International City Managers' Association: Obra citada, pág. 301; Chruden y Sherman: Obra citada, pág. 159; Scott, Clothier y Spriegel: Obra citada, pág. 178.

(48) "Posibilidades y Dificultades de la Promoción", Madrid, 1970, -- pág. 30-31.

1º. Aprovechar al máximo la capacidad del personal, situando en los puestos más importantes, a los más idóneos, para que en ellos desplieguen sus conocimientos, aptitudes y experiencias, patentizados en los anteriores puestos desempeñados.

2º. Estimular al personal, al saber que los puestos principales serán ocupados por los mejores, con lo cual los ascensos serán -- siempre merecidos. En este sentido, se reconoce que se brinda un cauce para posibilitar el deseo que existe en todo hombre de progresar y realizar su personalidad.

3º. Recompensar el esfuerzo y la dedicación al trabajo de los empleados, situándolos en los niveles a que se hagan acreedores. El -- mérito, interpretado en sentido correcto, se considera que debe ser -- el único factor determinante del ascenso, y, en consecuencia, tal mérito se debe distinguir principalmente mediante la promoción.

4º. Mejorar la moral del personal, al saber que serán dirigidos por los más competentes y al estar convencidos de que los mejores ocuparán los puestos principales. "Un buen sistema de promociones -- destaca W. Jiménez Castro-- influye no sólo en el individuo, sino también en la moral del grupo, especialmente cuando a través de adecuadas relaciones humanas el personal conoce los métodos imperantes y las realizaciones logradas para llevar a cabo los ascensos" (49).

5º. Crear una sensación de satisfacción, al estimar que los esfuerzos se tienen en cuenta, se valoran y se premian. "El ascenso -- efectivo al grado inmediatamente superior ha venido a ser una oportunidad y no necesariamente un derecho --declaran las Naciones Unidas--, para el funcionario joven. Hay que decirle desde el primer momento -- que el ascenso debe ganarse mediante rigurosa competencia. Los títulos de un funcionario de carrera para ascender deben ser considerados a intervalos fundamentales de su carrera administrativa o técnica, y una persona eminente ha de poder lograr su nombramiento para un grado superior de su carrera cuando todavía se halla en la flor de la vida" (50).

---

(49) "Introducción al estudio de la teoría administrativa", México, -- 1963, pág. 298.

(50) "Manual de Administración Pública", N.York, 1962, pág.58-59.

62. Aumentar el interés por el adiestramiento y la autoformación, como pasos previos para la promoción (51), E. Korff analiza las causas del afán de ascender que suelen tener los empleados, y así nos dice: "este deseo puede tener orígenes diversos: el afán de moverse en esferas de trabajo nuevas y más interesantes, mejores posibilidades de nuevas capacidades y aptitudes adquiridas, experimentarse a sí mismo, aspiraciones materiales, el incentivo de aumentar el prestigio social, y muchas cosas más. Naturalmente también existen motivos negativos para el afán de ascender: la sobre-estimación de la capacidad propia, la ambición, el afán de ser tenido como persona de importancia, la reparación de un amor propio herido, la envidia, los celos para con colegas, la desestimación de las cualidades de los superiores, hambre general de poder" (52).

En definitiva, como se ha reconocido, "una política clara y bien aplicada de ascensos mejora la moral del trabajador, permite la mejor utilización de las capacidades de cada uno de los trabajadores origina, como consecuencia, el incremento de la productividad" (53).

Por otra parte, la importancia de la promoción objetiva se aprecia cuando se observan los efectos que provoca la promoción desahortada (54). En este sentido, hay que tener presente que al designar

---

51) Vid.: Scott, Clothier y Spriegel: Obra citada, pág. 179; Chruden y Sherman: Obra citada, pág. 159; C. Blanco Cohen: "Cómo seleccionar nuestro personal", Madrid, 1968, pág. 30; R. Bosquet: Obra citada, pág. 31-33; D. Yoder: Obra citada, pág. 704.

52) "El Directivo en la empresa", Barcelona, 1969, pág. 116.

53) Ponencia Regional Norte de la Asociación Española de Directores y Jefes de Personal, en su V Asamblea Nacional y Jornadas de Estudio, Madrid, junio 1970, sobre el tema "Política de Ascensos para el Grupo de Operarios y Empleados Administrativos".

54) El estudio de la promoción desacertada se ha llevado a cabo desde una vertiente humorística, pero extraordinariamente profunda por el Dr. L.J. Peter y R. Hull en su obra: "El Principio de Peter" (Tratado de la incompetencia), en la que se halla motivo para detenida reflexión. (Barcelona, 1970).

a un hombre para cubrir un puesto de mando, existen dos graves peligros: por una parte, que se nombre al que no reúne las debidas condiciones y, por otra, que designando a quien las reúne, no sea el que las posee en mayor grado. En ambos supuestos, se provocan los siguientes efectos nocivos:

1º. Se pierde el concurso de personal capaz.

2º. Se designa en su lugar a personas que ocasionaran problemas en su actuación, al no estar a la altura de las demandas del puesto.

3º. Se desmoraliza a todo el personal al comprobar que no -- existe objetividad en los ascensos.

4º. Se defrauda y frustra a los que se consideran acreedores al ascenso, que observan que es estéril su trabajo, su esfuerzo y su dedicación.

5º. Se desprestigia la Dirección ante los ojos del personal, -- al estimar éste que no son normas de justicia las que inspiran las decisiones de aquélla.

6º. Se coloca en situación difícil al nombrado, que no es respetado ni considerado por los que están a sus órdenes, aunque le obedezcan.

7º. Se perjudica la entidad respectiva, pues el rendimiento y perfección de la unidad a cuyo frente se coloca al "no más adecuado", son mínimos, al existir una deficiente moral de trabajo.

8º. Se influencia desfavorablemente a los mandos situados en el mismo plano que el designado desacertadamente, pues se sienten disminuidos al comprobar las condiciones del que se ha convertido en colega.

En definitiva, como destaca A. Cordero Pando, "una falsa -- orientación de la política de ascensos en la industria, lleva con frecuencia a dos posturas igualmente perniciosas: frenar -- en virtud de --

muy diversos prejuicios- las aspiraciones de los mejores, desaprovechando sus buenas cualidades y acumular sobre personas ineptas funciones muy superiores a su capacidad" (55). A este respecto, e insistiendo sobre este punto de vista, F.P. Sherwood y W.H. Best, afirman que cualesquiera que sean las políticas oficiales de promoción de su ciudad, usted deberá hacer lo que pueda para evitar los resultados de una promoción no sistemática, entre los cuales se encuentran:

1. Ausencia de oportunidad igual para empleados en diferentes departamentos.

2. Promoción de los menos capaces existiendo empleados más capaces.

3. Promoción sobre motivos fuera de lugar, tales como amistad personal, influencia política, etc.

4. Oportunidad inadecuada de avance, comparando con las industrias o con los gobiernos bien organizados, y una consiguiente alta proporción de rotación de empleados.

5. Pérdida de iniciativa de los empleados potencialmente alertas.

6. Insatisfacción general e irritación entre todos los empleados.

7. Cultivo de camarillas, compadrazgos o adulaciones abyectas para lograr favores" (56).

#### D) Requisitos

La consecución de los objetivos enunciados, demanda (57), en términos generales, atender las siguientes exigencias (58):

---

(55) "Promociones y Ascensos del Personal", publicado en los documentos de información de T.E.A.

(56) Obra citada, pág. 323.

(57) P. Jardillier examina con gran profundidad y detalle las demandas de la promoción (Obra citada, pág. 123-132).

(58) En la Ponencia Regional Centro, de la mencionada V Asamblea, so-



1º. Todas las vacantes deben ser cubiertas por los candidatos más capacitados que estén disponibles (59), lo que a su vez entraña tres demandas esenciales:

1ª. Conocer las exigencias del puesto a cubrir, mediante la correspondiente estructuración de dicho puesto. En especial, se deben tener muy presentes los requerimientos de índole personal, para evitar que se coloque a quien habiendo triunfado plenamente en el plano inferior, carezca de las cualidades precisas para el desempeño del nuevo cometido. Es éste, precisamente, un error en el que muchas veces se cae: se designa a quien no sirve para las nuevas funciones, pese a haber tenido éxito anteriormente.

2ª. Descubrir los conocimientos, aptitudes y experiencia de los candidatos, mediante un sistema objetivo de valoración, con el fin de evitar el error mencionado en la demanda anterior; y tener en cuenta, como pone de relieve R. Bosquet, que "el ascendido al cambiar de nivel profesional, debe adaptarse a nuevas maneras de plantear los problemas, a un nuevo comportamiento en relación con las cosas y las personas. Su género de vida se modificará: su equilibrio personal y el de su familia deberán evolucionar. En ello hay peligro de inadaptación" (60).

3ª. Sólo excepcionalmente se acudirá a candidatos que no tengan la previa condición de personal de la respectiva entidad (61):

---

bre el tema "Promoción de los mandos profesionales en la empresa", se afirma certeramente que la "aplicación de un adecuado sistema de promoción significa, simultáneamente, la elaboración de un programa de permanente puesta al día de las capacidades directivas de la empresa. He aquí un punto en el que se debería meditar --- muy seriamente, pues es en él en donde posiblemente va a estar --- la razón del ser o no ser de la empresa en el futuro".

(59) Vid. Holden, Fish y Smith: "Dirección de Empresas", B. Aires, -- 1957, pág. 149.

(60) Obra citada, pág. 39.

(61) Vid. F. Nigro: Obra citada, pág. 425-29; E.D. Jones: Obra citada, pág. 260; D. Yoder: Obra citada, pág. 704-5; G.R. Terry: "Administración y Control de Oficinas", México, 1966, pág. 786.

Ahora bien, esta demanda no es unánimemente aceptada por los problemas que plantea (62). Así, la International City Managers' Association -- afirma que "una política de ascensos que siga el principio de ocupar los puestos de más responsabilidad únicamente ascendiendo a aquéllos que están en el servicio puede, en ocasiones, llevar a una situación en que las personas mediocres puden ocupar puestos clave en el servicio. Por otro lado, una política que regularmente proporciona una entrada para puestos más elevados a aquellos que están fuera del servicio, puede tender a socavar la moral, ya que aquéllos que están en el servicio sienten que no tienen oportunidades de progreso hacia puestos más elevados" (63). No obstante, creemos que como principio debe mantenerse, pues, como reconoce R. Bosquet, "la promoción interna puede también reforzar la cohesión de la empresa: el promovido habrá adquirido en su función anterior interés personal en los problemas y costumbres de trabajo. La promoción puede reforzar su fidelidad a los -- objetivos de la empresa y poner en valor con ello su actitud frente a las dificultades de ésta" (64).

2º. El régimen de promoción debe estar objetivamente regulado y ser conocido por todo el personal. "Es preciso contar con reglas -- claras y precisas a la vez, nos dice R. Bosquet, para no provocar sentimientos de insatisfacción y de favoritismo; cada uno tiende, en --- efecto, a pensar que se le conoce poco, "que no está protegido"... Y ya que el análisis de las posibilidades humanas no puede aspirar al -- rigor de las ciencias físicas, se concibe que existan obstáculos que hay que superar para dar al sistema agilidad, objetividad y eficacia" (65). En consecuencia, este régimen, para tener éxito, requiere a su vez responder también a tres demandas básicas:

1ª. Perseguir en cada momento la elección del más apto, -- prescindiendo de consideraciones de otro tipo, por muy importantes -- que pudieran ser. Comprendemos las dificultades que entraña esta - -

---

(62) T. Haimann en "Dirección y Gerencia", Barcelona, 1965, expone -- las razones que justifican en ciertos casos una política de apertura (pág. 466-68).

(63) Obra citada, pág. 301.

(64) Obra citada, pág. 39.

(65) Obra citada, pág. 34.

demanda, tanto en el campo público como en el privado; pero hay que reconocer que si no se atiende, de ordinario, los resultados son plenamente insatisfactorios, en los términos y con las consecuencias que ya indicamos.

2ª. Responder al principio de igualdad de oportunidades, - permitiendo a todos los que reúnan las condiciones, aspirar al puesto y tener garantizado que su pretensión será juzgada con justicia. Esta demanda no se satisface simplemente con una política de publicidad y de convocatoria de las vacantes; requiere, además, que exista un sincero propósito de respetar y cumplir dicho principio.

3ª. Conseguir la aceptación del personal en general, al - comprobar que con el mismo se respetan sus derechos y se atienden simultáneamente los de la respectiva entidad.

3º. Tener establecidas líneas de promoción a través de la estructura jerárquica, que deben ser, en primer lugar, racionales; en - segundo término, suficientemente flexibles y, en último lugar, conocidas por todo el personal (66). En este sentido, T. Rodríguez Sahagún advierte que "instrumento indispensable de un plan de promoción, por lo menos para el personal con mando, es la confección de un organigrama ideal (aparte del organigrama real) hacia el cual se encamina la - empresa y que se irá realizando a medida que la estructura humana lo permita. De acuerdo con ese organigrama ideal se prepara el cuadro de promoción en el que para cada uno de los puestos figura la lista de - candidatos y de alguna manera las posibilidades de promoción de cada uno de ellos" (67).

4º. Los mandos intermedios han de facilitar la promoción de sus inmediatos colaboradores y han de participar en la designación de los mismos. Es decir, se requiere:

---

(66) B.B. Gardner y D.G. Moore, ponen de relieve el efecto psicológico positivo del conocimiento de tales líneas de promoción. (Obra citada, pág. 298-99).

Por su parte, R. Owens insiste sobre la necesidad de que tales - vías sean conocidas (Obra citada, pág. 544-45).

(67) Obra citada, pág. 40.

1ª. Que se elimine toda posibilidad de obstrucción y de oposición a las aspiraciones del personal. En este sentido, hay que reconocer que, con frecuencia, se puede observar una manifiesta resistencia por parte de los mandos para permitir que sus colaboradores inmediatos asciendan, sobre todo, los de más valía; de ordinario, por el temor de perder hombres competentes y, en ciertos casos, por el desagrado de ver que se convierten en empleados con el mismo rango que ellos; esta última actitud es más acusada según el grado de competencia que tengan los colaboradores: cuanto más capaces sean, más molesta será su promoción.

2ª. Que se les ayude para que estén en condiciones de ascender: estimulándoles para que se capaciten; asistiéndoles para que se adiestren; animándoles para que asistan a cursos, etc.

3ª. Que se les apoye lealmente para que asciendan, aunque ello implique la pérdida de su capacidad para la respectiva unidad.

4ª. Que se intervenga, por otra parte, en la designación de los que van a ser los inmediatos colaboradores, para facilitar inicialmente la compenetración entre uno y otros.

5º. Debe existir un sistema de capacitación previa al ascenso, conseguida, tanto mediante una acción formativa específica, como a través de un programa de rotación de puestos, delegación de funciones y sustituciones en cometidos. La capacitación previa al ascenso, permite fundamentalmente:

1ª. Poner en condiciones para asumir nuevos cometidos a los candidatos idóneos.

2ª. Eliminar anticipadamente a los que no son aptos, sin tener que acudir a la destitución como única solución para corregir los errores en la promoción.

6º. El historial de los candidatos debe ser un factor esencial en la decisión. En consecuencia, se precisa:

1ª. Elaborar con la mayor objetividad y precisión dicho historial. En su confección, un elemento importante debe ser la infor

mación proporcionada por el sistema de valoración del personal que se tenga vigente.

2ª. Estudiarlo con detenimiento en cada caso.

3ª. Valorarlo con objetividad y flexibilidad y teniendo en cuenta las demandas concretas del puesto a cubrir en cada supuesto.

En este sentido, las Naciones Unidas reconocen que "el ascenso a un grado superior en el servicio civil de carrera debe basarse en todos los casos en el satisfactorio desempeño de los deberes del candidato en su grado presente y mediante la demostración evidente de que está preparado para asumir tareas de mayor dificultad y responsabilidad. A este respecto, no debe darse un valor excesivo a la antigüedad. Pero la antigüedad, no en el sentido del tiempo que se lleva en el empleo, sino en el de la madurez y experiencia acumuladas, es una consideración pertinente para el ascenso a un grado superior" (68).

7º. Las decisiones que se adopten tienen que justificarse y divulgarse, para lograr que el personal las conozca, las comprenda y, si es posible, que las acepte. Se requiere, por tanto:

1ª. Justificar detalladamente las razones de tal decisión, no siendo válidas las fórmulas genéricas ni las puramente formales.

2ª. Difundirlas ampliamente, para que puedan ser conocidas por todo el personal. El utilizar a estos fines los Boletines o Periódicos interiores, puede ser la solución.

8º. Debe estar implantado un régimen de impugnación de tales decisiones, que permita en todo caso reclamar contra las mismas, -- cuando no exista congruencia entre motivación y decisión. Si este régimen se articula debidamente, puede constituir una doble garantía:

- para el personal, al saber que tiene una vía a la que puede acudir, cuando estime que se lesionan sus derechos o que se perjudican sus intereses. La pura existencia de este cauce, ya produce -

---

(68) Obra citada, pág. 59.

efectos satisfactorios, pues genera una seguridad frente a la posible arbitrariedad; y, por otra parte, lleva al personal la tranquilidad - de que la Dirección es consciente de sus posibles fallos y que desea corregirlos si se presentan.

- para la Entidad, que tendrá la seguridad de que si se cometen irregularidades, éstas serán puestas al descubierto a través de un cauce normativo (69).

Finalmente, y como complemento de este análisis de los requisitos del régimen de promoción, estimamos interesante reproducir sintéticamente la tesis de A. Cordero Pando, según la cual "para que un plan sistemático de ascensos pueda resultar eficaz, parece necesario:

1º. Que haya partido de una consideración psicológica de la naturaleza de las personas a quienes va a afectar. En función de ello se habrán determinado las propias necesidades, intereses y capacidades de los individuos.

2º. Que hayan tenido en cuenta los intereses y necesidades de la propia empresa, en relación con los cuales se fijará la extensión del programa, los motivos y líneas de promoción, en entronque con - - otras técnicas de personal y las normas más adecuadas de procedimiento.

---

(69) Por su parte, E. Matute Butragueño considera como condiciones en que se debe basar un programa de promoción, las siguientes:

- Debe dar oportunidades a todos los hombres de todos los escalos nes de la empresa.
- Debe basarse en todos los aspectos del trabajo, tanto técnicos como humanos.
- Debe llevar anejo un programa de formación profesional.
- Las pruebas deben tener una base equitativa.
- Ha de ser imparcial.
- Ha de ser asequible, pero sus pruebas han de tener consisten--cia y poder dar alguna medida diversificadora.
- Ha de tener carácter marcadamente profesional.
- El sistema ha de ser sincero.
- Ha de ser conocido por los empleados (Obra citada, pág. 176).

32. Es preciso también -antes de ponerlo en marcha- tener en cuenta las disposiciones legales que condicionan en cierto modo su -- orientación" (70).

En esta tesis, se compendian los tres aspectos básicos a tener en cuenta en la estructuración de un sistema de promoción, en el que si bien se precisa partir de la consideración de los extremos analizados, todos ellos han de ser contemplados conjuntamente desde las tres perspectivas indicadas por Cordero Pando:

- la vertiente subjetiva, a la que cada vez se le presta más atención, y así merece destacarse que van siendo objeto de estudio facetas tan ignoradas hasta fecha reciente, como el tratamiento psicológico de los estados de frustración de los no ascendidos (71), y el tratamiento de readaptación de los ascendidos para integrarlos en el nuevo ambiente en el que han de actuar (72).

- la vertiente objetiva, a la que igualmente se va atendiendo con visión de futuro y no circunscrita a las necesidades perentorias actuales; y

- la vertiente legal, que en unos casos puede ser una cortapisa y, en otros, un factor progresivo.

#### E) Procedimientos

Los sistemas de promoción que se utilizan, son muy numerosos y heterogéneos (73); pero no obstante, los podemos comprender en cinco grupos distintos, por cuanto lo frecuente es que se combinen dos o

---

(70) Trabajo citado.

(71) Vid. en este sentido: F. Baumgarten: "Psicología de las relaciones humanas en la empresa", Barcelona, 1959, pág. 161-63; G. Strauss y L.R. Sayles, analizan no sólo esta situación, sino que además - consideran otras concurrentes, que también demandan especial atención (Obra citada, pág. 533-34).

(72) Vid. en este sentido: R. Bosquet: Obra citada, pág. 195 y ss.; - B.B. Gardner y D.G. Moore: Obra citada, pág. 283.

(73) S. Escala Milá en su Ponencia "La Promoción de Directivos en España", presentada a la citada V Asamblea Nacional y Jornadas de Estudio, expone con gran detalle la problemática de los métodos utilizados.

más modalidades distintas formando un nuevo tipo (74). Así, se puede observar, cómo cada uno de estos procedimientos básicos responde a -- una idea clave, que es la que condiciona el régimen que se implanta.-- En efecto, nos encontramos que cuando la idea-clave:

- Es la confianza que el superior estima que tiene que tener en el designado, se implanta el régimen de libre designación.
- Es el recelo ante la posible arbitrariedad del superior, se impone un régimen de automatismo: antigüedad.
- Son los conocimientos que ha de poseer el designado, se aplica un régimen de oposición.
- Si es el mérito del designado, se articula un régimen de -- concurso.
- Son las aptitudes para desempeñar el puesto, el régimen que se sigue es el de pruebas.

#### a) Libre designación

El procedimiento de libre designación es el que goza de mayores preferencias por parte de los situados en los planos más elevados; y el que es, al mismo tiempo, más rechazado por el resto del personal. Sus defensores alegan que responde a la necesidad que tiene el superior de designar para ocupar puestos de mando, a aquellas personas -- que disfruten de su confianza, pues si no tienen ésta difícilmente podrán integrarse en el equipo de colaboradores que precisa. Frente a -- tal postura, se aduce por sus detractores que esa libertad conduce a la arbitrariedad y al favoritismo, perjudicando a los interesados, al personal en general y a la propia entidad. De tal forma, se añade por los mismos, que los puestos de mando se convierten en botín a repartir entre los amigos, los parientes y los "siervos" de los dirigentes.

Examinando objetivamente este procedimiento, hay que reconocer

---

(74) Vid. F.C. Mosher y S. Cimmino: Obra citada, pág. 485-87; P. Pigors y Ch. A. Myers: Obra citada, pág. 321-27.



que cara a la eficacia, el disfrutar del respaldo y del apoyo del superior, por gozar de su confianza, es importante en todo caso y esencial y primordial en ciertos puestos. Por otra parte, si la creencia del personal es la de que la arbitrariedad y el favoritismo son los que privan; el efecto desmoralizador se acusará en el funcionamiento de toda la entidad. En consecuencia, se estima, que el procedimiento de libre designación es válido, pero siempre que esté regulado, no tanto por el temor a la posible arbitrariedad; como cuanto cara al personal, por ser preciso que esté convencido de que ésta no es posible.

#### b) Antigüedad

"La antigüedad se refiere -nos dicen Chruden y Sherman- a la cantidad de servicios relativos que un empleado ha acumulado en una categoría de puesto en particular dentro de una compañía y por la cual está asignado a recibir ciertos derechos y privilegios" (75). Es decir, el dato que se toma como básico es totalmente objetivo: el que lleva más tiempo en el trabajo, debe tener preferencia sobre el que llegó después. Las principales ventajas que se le reconocen, como procedimiento de selección son:

- Automatismo: no existe posibilidad de favoritismo.
- Recompensa: se premia el mayor tiempo de servicios.
- Seguridad: el empleado tiene la garantía de que en el momento en que sea el más veterano, le corresponderá el ascenso.
- Sencillez: su apreciación carece de complejidad y requiere solamente el análisis de los expedientes personales.
- Conocimiento anticipado: ante cada vacante se sabe a quien le corresponde ascender y, por tanto, todo se reduce a esperar pacientemente la corrida del escalafón y no hay margen para el desencanto (76).

---

(75) Obra citada, pág. 169.

(76) Vid. Chruden y Sherman: Obra citada, pág. 169; Scott, Clothier y Spriegel: Obra citada, pág. 180-81; D. Yoder: Obra citada, pág. 690-91; G. Strauss y L.R. Sayles: Obra citada, pág. 529-31.

En cambio, se le encuentran los siguientes inconvenientes:

- La veteranía no es sinónima de competencia y cada vez menos, a medida que se tecnifican las funciones (77).

- Cierra el paso a los empleados competentes que han de esperar al inexorable paso del tiempo para ascender.

- Priva de estímulo al empleado competente, al no tener posibilidad de ascender en base a su preparación y actuación.

- Coloca en los puestos más elevados a empleados que se encuentran al final de su vida profesional, que si bien pueden tener mucha experiencia, no suelen tener ya ilusión de ejercerla.

- Puede llevar a situar en los puestos principales a empleados muy veteranos, pero manifiestamente incompetentes (78).

---

(77) El principio de la antigüedad -nos dice Wilbert E. Moore- puede ser una base razonable de ascenso en la medida en que una posición superior requiere experiencia del tipo de la que haya podido obtener el que desempeña la posición inferior, o si las capacidades que se requieren no sólo son generales, sino que comprenden algún conocimiento especial de la organización. Pero si la experiencia previa (o la experiencia efectiva de los candidatos) no es esencial para el cargo vacante, el principio de antigüedad no tiene más valor lógico que la promoción sobre la base de cualquier otro factor de diferenciación arbitrariamente seleccionado. Es decir, que a menos que la experiencia de los que llevan mucho tiempo en la entidad los capacite para ocupar un cargo más elevado, el ascenso a base de la estatuta, de los tantos ganados al "golf" o del lugar de una lista ordenada alfabéticamente, estaría tan justificado como el ascenso por antigüedad. ("Las Relaciones Industriales y el orden social", México, 1954, pág. 170).

(78) Vid. Chruden y Sherman: Obra citada, pág. 170; D. Yoder: Obra citada, pág. 697.

Merece destacarse que la aplicación del sistema de antigüedad ha sido, de ordinario, fruto de la presión sindical, contraria a la libertad de designación por parte de la Dirección. Modernamente se está sometiendo a revisión tal procedimiento, cuya progresiva eliminación se trata de compensar con premios económicos, y así se sostiene que - el derecho a que da lugar la antigüedad es a un incremento periódico en la retribución y a tener preferencia en la continuidad en el trabajo; pero que no otorga por sí una preferencia absoluta para el ascenso, aunque pueda ser un mérito más a tener en cuenta.

c) Concurso de méritos

Al examinar en el Capítulo VII el concurso como procedimiento de selección, indicamos en qué consistía, por lo que damos por reproducido ahora su concepto y contenido, pues prácticamente es el mismo, aunque varíe su finalidad,

"Si bien el término méritos se aplica más correctamente al registro del desempeño del trabajo de un individuo -afirman Chruden y - Sherman- también se usa comúnmente con referencia a sus habilidades.- En su sentido más amplio, puede decirse que los méritos se refieren - tanto al desempeño pasado como a la habilidad; éste es el sentido en que se usan los méritos como criterio para determinar que un individuo está calificado para llenar los requerimientos de un puesto de -- más amplio nivel. La evidencia de los méritos puede obtenerse por las calificaciones de desempeño del trabajo, los registros de su historia personal y las puntuaciones en las pruebas" (79).

Las ventajas principales que se le reconocen, son:

- Brinda oportunidad a los más capaces, para ocupar puestos importantes.
- Permite el acceso a los niveles más elevados, de empleados en plenitud de facultades.
- Premia los esfuerzos realizados en el trabajo.

---

(79) Obra citada, pág. 160.

- Constituye un sistema de estímulo para la autoformación y - el adiestramiento.

En cambio, se alegan como inconvenientes:

- Falta de permanencia en los méritos valorables, con lo cual, puede faltar la objetividad y no constituir un estímulo permanente.

- Se aprecian, de ordinario, más méritos formales que reales.

- Los baremos que se aplican no siempre son congruentes en su contenido, y así se observa con frecuencia que la valoración específica de cada mérito no guarda proporción con la importancia real de los mismos en el trabajo.

- Discrecionalidad en la resolución, con lo cual corre peligro la objetividad pretendida (80).

Pese a estos inconvenientes, hay que reconocer que suele ser el procedimiento más generalizado, si bien su aplicación va siendo cada vez objeto de mayores precisiones para garantizar lo más posible - la deseada objetividad.

#### d) Oposición

Como también fue definida en el Capítulo VII, damos ahora por reproducido su concepto. Las ventajas principales que se le reconocen, como procedimiento de promoción, son:

- Brinda igualdad de oportunidades a todos los aspirantes.

- Permite a los empleados jóvenes escalar puestos importantes.

- Objetividad en su realización y valoración.

- Impone el estudio a los aspirantes, extrayéndoles de su rutina profesional, con lo cual actualizan y profundizan sus conocimientos teóricos.

---

(80) Vid. Scott, Clothier y Spriegel: Obra citada, pág. 179.

En cambio, se le imputan los siguientes inconvenientes:

- Valora exclusivamente conocimientos, pero no contrasta aptitudes y experiencia, que son esenciales para el desempeño de puestos de mando.

- Impone un esfuerzo de estudio, que en muchos casos carece de utilidad, por no ser de aplicación profesional los conocimientos adquiridos.

- Fomenta una competición personal directa entre los aspirantes, mucho más acusada que en los otros procedimientos; que en ocasiones origina fricciones en la relación profesional posterior.

- Crea un estado de ánimo de fracaso en los que no aprueban, que permanece durante mucho tiempo y repercute en su actuación profesional.

Ante estas consecuencias y otras muchas más que se podrían -- mencionar, se observa una tendencia restrictiva en la aplicación de este procedimiento, que se reserva, en especial, para cubrir aquellos puestos que demandan una preparación fundamentalmente técnica, y que, siendo de un acusado relieve, su componente directivo es mínimo.

#### e) Pruebas de aptitud

Consisten, tanto en la realización de una serie de ejercicios prácticos, como en la asistencia a cursos específicos o a reuniones, en los que se detectan y valoran las aptitudes requeridas para el desempeño de los puestos de mando que en concreto se tratan de cubrir. Se le reconocen como ventajas:

- Permiten valorar las condiciones personales y profesionales de los candidatos.

- Adaptabilidad a las exigencias de los puestos a cubrir, ya que los aspectos que se valoran son los específicos requeridos para cada uno de aquéllos.

- Objetividad en su realización.

- Brinda igualdad de oportunidades a los que están situados -- en un mismo plano o poseen condiciones similares.

En cambio, se advierten los siguientes inconvenientes:

- La dificultad de articular las pertinentes pruebas, ya que no es oportuno el comprender en ellas las de carácter psicológico; -- tanto por la resistencia del personal a someterse a las mismas, como por los efectos nocivos de ellas sobre los no ascendidos.

- La actitud del personal no propicia a examinarse, después -- de llevar cierto tiempo en el servicio.

- El temor de los candidatos a fracasar en las pruebas y que esto pueda repercutir también en su concepción profesional general.

- La dificultad de contar con personal preparado para realizar las pruebas.

Pese a estos inconvenientes, se observa una tendencia a ir introduciendo este procedimiento; si bien la variante del curso tenga -- mayor aceptación, sobre todo si se desliga en forma inmediata de la -- provisión de vacantes concretas. Es decir, si se convierte en método de capacitación previa, que legitima para optar al ascenso.

#### f) Conclusión

Del análisis y consideración de los distintos procedimientos, se deduce, que posiblemente, el más apropiado en términos generales, -- podría ser el siguiente:

1º. Convocatoria de vacantes, a la que podrían concurrir los empleados que lo desearan, siempre que reuniesen los requisitos mínimos precisos en cada caso: titulación, cuerpo o categoría profesional y años de servicio.

2º. Según los casos, si bien previamente establecido en la --

respectiva regulación, se pueden seguir dos modalidades distintas:

1ª. Concurso: los expedientes de los solicitantes son estudiados por la Dirección de Personal y se clasifican en dos grupos:

- Idóneos.
- No idóneos.

2ª. Pruebas, que pueden consistir, como hemos anticipado, en ejercicios prácticos o en cursos participativos. En ambas vertientes, versarán sobre cuestiones referentes a la competencia del puesto al que aspiran, así como también sobre problemas humanos que en aquél pueden plantearse. Al término de unos y otros, la Dirección de Personal clasifica a los aspirantes en los dos grupos mencionados en la modalidad anterior, y escalafona a los idóneos en base a su historial -- profesional: años de servicio, servicios prestados y actividades relevantes desarrolladas, como aspectos principales.

3º. El jefe inmediato al de la Unidad a cubrir, elige al que considera más apropiado y lo propone fundamentándolo a su superior jerárquico.

4º. Este acepta la propuesta y lo nombra, divulgando los motivos de su decisión; o la rechaza, y en cuyo caso procede a efectuarse una nueva propuesta.

Con este procedimiento, con cualquiera de sus dos modalidades, se pretenden armonizar intereses tan contrapuestos como:

1º. La facultad de propuesta de designación que debe tener todo jefe con respecto a sus inmediatos colaboradores.

2º. La potestad de nombramiento que incumbe al dirigente superior.

3º. El control técnico que compete a la Dirección de Personal.

4º. Los derechos de los empleados que se respetan al tener que publicar las razones en que se basa todo ascenso, con lo cual se levanta una muralla al favoritismo humano.

## 6. Valoración del personal

### A) Planteamiento

El estudio de la "valoración del personal" o de la "calificación por el mérito", suele efectuarse independientemente por la doctrina o bien se examina como un aspecto complementario de la estructuración de los puestos de trabajo; nosotros, como ya anticipamos, estimamos que es más oportuno incluirlo dentro de la temática general de la "movilidad del personal", por cuanto debe ser un instrumento objetivo que la condicione fundamentalmente, tanto en su dimensión horizontal: traslados; como en la vertical: promoción. En efecto, sus conclusiones deben ser la base que determine unos y otros; pues si bien puede tener igualmente una incidencia en el régimen retributivo, será, en el mejor de los casos, una consecuencia de trascendencia relativa en el orden cuantitativo, aunque la pueda tener importante, en el aspecto cualitativo.

Por otra parte, consideramos que el estudio de la problemática de la valoración del personal, no demanda que le dediquemos un capítulo independiente, por dos razones básicas: por un lado, que al -- igual que sucede con la estructuración de puestos de trabajo, ha sido ampliamente tratada por la doctrina, con lo cual la bibliografía existente es muy abundante y, por otro, que al no estar implantada esta técnica en el campo público español, hoy por hoy presenta un interés relativo; si bien esto no sea obstáculo para que consideremos los aspectos esenciales, ya que creemos firmemente, como ya lo indicamos, -- que se impone su aplicación. En consecuencia, sólo examinaremos los -- aspectos esenciales, precisamente, para destacar, tanto sus posibilidades, cuanto su conveniente implantación, ya que responde a la necesidad existente, cada vez más acusada, de disponer de un conocimiento -- total de las cualidades y actuación de todos y cada uno de los empleados y funcionarios.

De entrada, y para situar en sus justos términos este trascendente y apasionante tema, hemos de afirmar:

1º. Que si bien la confluencia de una serie de factores heterogéneos ha determinado y ha hecho factible la elaboración de la --



técnica de valoración del personal, y así se pueden mencionar como ta les factores, entre otros:

- el desarrollo de los métodos psicológicos;
- las exigencias de una mayor productividad;
- las demandas de tecnificación de la Dirección de Perso-  
nal, y
- los requerimientos de los empleados y funcionarios de -  
ser destinados, ascendidos, retribuidos y considerados según su perso-  
nalidad profesional.

2º. Que, no obstante, esta técnica no siempre se aplica, debi-  
do a su vez a distintas causas:

- la Dirección no los valora debidamente o no desea valo-  
rarlos, por estimar que restringiría sus facultades de libre disposi-  
ción;
- los mandos intermedios no son propicios, fundamentalmen-  
te por el temor a enfrentarse con la responsabilidad que entraña la -  
calificación, y
- el personal los rechaza, pues teme que se apliquen arbi-  
trariamente (81).

---

(81) Frente a estas posiciones, Holden, Fish y Smith afirman que "una de las exigencias más importantes y fundamentales para un progra ma sólido y equitativo de administración de personal, es la cui-  
dada clasificación o apreciación periódica de las realizacio--  
nes y capacidades individuales logradas en el desempeño de la ta rea. Importante como es este requisito en el caso del personal -  
subalterno, resulta doblemente significativo en cuanto a las po-  
siciones técnicas, de supervisión y ejecutivas, donde los erro--  
res en la selección y las deficiencias en la actuación tienen --  
consecuencias máximas" (Obra citada, pág. 141).

3º. Que, pese a ello, hay que reconocer con el Dr. Wisbert que "valorar el personal de una manera justa, es decir, tener un juicio - ponderado y objetivo de cada uno de los pertenecientes a la Empresa, - es parte ineludible de toda política de personal acertada" (82).

#### B) Concepto

La calificación por el mérito se define por E. Matute Butragueño, diciendo que es "la medida sistemática periódica y hasta donde sea posible imparcial, de las características personales de cada empleado, con relación al trabajo habitual y respecto a sus posibilidades futuras, en empleos superiores" (83). Por su parte, Scott, Clothier y Spriegel nos dicen que "la valoración del mérito de un empleado es el proceso de evaluación de la actuación de ese empleado en su trabajo en términos de las exigencias impuestas por este último" (84). Por último, la International City Managers' Association afirma que "la calificación de méritos puede definirse como la medida del valor del empleado en la ejecución de sus deberes" (85).

Del análisis de estas tres formulaciones, pueden deducirse -- las siguientes características principales de la valoración del personal:

1ª. Se trata de un método, que por tanto ha de aplicarse con sujeción a unas normas y a unos criterios previamente determinados.

2ª. Que consiste en medir las condiciones y la actuación del empleado.

3ª. Que tal estimación no es global, sino relativa a las condiciones puestas de manifiesto en el desempeño del trabajo actual o - previsibles cara a otro futuro trabajo (86).

---

(82) Obra citada, pág. 92.

(83) Obra citada, pág. 5.

(84) Obra citada, pág. 159.

(85) Obra citada, pág. 303.

(86) Se trata --nos dicen C.L. Littlefield y R.L. Peterson-- de una técnica en que se pide a los supervisores que valúen a los empleados periódicamente con respecto a varios factores predeterminados en

### C) Objetivos

En términos generales se suele reconocer que con la aplicación de esta técnica, se pueden alcanzar los siguientes objetivos (87):

1º. Comprobar la validez de las pruebas selectivas, por cuanto en éstas se hizo un pronóstico de condiciones personales y profesionales, que sólo se puede contrastar en la práctica; con lo cual, - si los resultados conseguidos no coinciden con las predicciones, procede adoptar las pertinentes medidas para variar el sistema selectivo, sin perjuicio de las decisiones correctivas que puedan tomarse con respecto a los afectados.

2º. Poder situar a cada empleado en el puesto más apropiado - a sus condiciones personales y profesionales. Posiblemente, el poder efectuar el ajuste de las primeras, tenga más importancia que el de - las segundas, tanto en el aspecto positivo de aprovecharlas, como en el negativo de suplir deficiencias.

3º. Detectar las necesidades de adiestramiento que tenga cada empleado en concreto, así como también las áreas que deban ser objeto de capacitación, tanto para cubrir lagunas, como para potenciar posibilidades.

4º. Fomentar el rendimiento del personal al saber que su actuación es observada, analizada y valorada.

5º. Poder retribuir al personal de acuerdo con sus propios merecimientos.

---

relación con su trabajo. Entre los factores generalmente incluidos en un formulario de calificación de méritos se encuentran: exactitud; juicio; confiabilidad; cooperatividad; habilidad creativa; -- lealtad; capacidad para tratar con otros; ingeniosidad y pulcritud (Obra citada, pág. 509).

(87) L. Perego y R. Riccardi en "La Valoración del Personal", Barcelona 1960, exponen otra versión de los objetivos que se pueden alcanzar, que es también interesante (pág. 67-68).

6º. Facilitar la promoción de los mejores al conocer cuáles son y para qué lo son.

7º. Mejorar las relaciones jerárquicas inmediatas, si la valoración que se efectúa es correcta y se realiza en forma conveniente(88).

#### D) Requisitos

Las exigencias que ha de satisfacer un sistema de valoración (89), han sido sintetizadas magistralmente por F. Chapuis, al afirmar que precisa:

1º. Que el sistema elegido sea apropiado para la empresa. Es decir, se impone un previo estudio para concretar cual es el más adecuado en base a sus propias peculiaridades.

2º. Que los criterios determinantes:

- sean poco numerosos (ahorro de tiempo)

- sean claros para todo el mundo (nociones corrientes, -- definidas con nitidez).

---

(88) Vid. M. Ducceschi: Obra citada, pág. 244; International City Managers' Association: Obra citada, pág. 304; F. Nigro: Obra citada, pág. 390-92; Scott, Clothier y Spriegel: Obra citada, pág. 160; D. Yoder: Obra citada, pág. 677; E. Matute Butragueño: Obra citada, pág. 11-14; P. Pigors y Ch. A. Myers: Obra citada, pág. -- 316-17; Dr. Wisbert: Obra citada, pág. 92-94; J.L. Latham: "Relaciones Humanas en la empresa", Barcelona, 1969, pág. 253-54; --- R. Owens: Obra citada, pág. 547; Holden, Fish, Smith: Obra citada, pág. 141; W.H. Knowles: "Principios de Dirección de Personal", Madrid, 1960, pág. 354; E. y E. Hijmans: Obra citada, pág. 283-84; J.A. Patton y C.L. Littlefield: "Valoración de Tareas", Madrid, - 1961, pág. 324-27.

(89) Para manejar con buen éxito la calificación de méritos --nos dice G.R. Terry-- hay que escoger con especial cuidado los factores, -- los procedimientos para calificar y mantener al personal bien in formado del programa, sus fines y sus beneficios.(Obra citada, - pág. 804).

- se refieran, no a la "personalidad" del sujeto, sino a su comportamiento en la empresa y al trabajo realizado.

- hagan relación a rasgos susceptibles de ser mejorados - por el interesado (lo que no ocurre con nociones como la "inteligencia", la "memoria", el "temperamento", la "vitalidad").

3º. Que la escala de apreciación favorezca una cierta dispersión ("abanico") de las estimaciones a partir de la "media" -término medio- (comportamiento correcto, rendimiento normal).

4º. Que la objetividad de las apreciaciones venga garantizada en gran medida, especialmente mediante:

- una instrucción previa de los jefes, tendente a dotarlos progresivamente de un "lenguaje común".

- la confrontación de los juicios emitidos acerca del mismo individuo por varios jefes.

- el control permanente de un órgano coordinador (Dirección de Personal).

- una elección de los criterios y una escala de apreciación apropiados.

5º. Que los mandos acepten el sistema de apreciación previsto y adopten, en relación con su personal, una actitud positiva humana y leal.

6º. Que el personal y sus representantes estén informados de manera franca y de forma precisa acerca del sentido y alcance del método de apreciación y lo apoyen.

7º. Que la apreciación sea periódica y siempre en las mismas fechas.

8º. Que los plazos fijados por el órgano competente, para la apreciación del personal de cada dependencia, se observen en la - - -

realidad (90).

Estimamos que en esta formulación se comprenden todos los aspectos esenciales de la problemática de la valoración y creemos también que si las orientaciones de F. Chapuis se tuviesen en cuenta, se superarían las deficiencias (91) que en muchas ocasiones se observan en la aplicación de esta técnica; y lo que es más importante, se lograrían resultados altamente satisfactorios (92).

Insistiendo en estos aspectos, P. Jardillier afirma que "cualesquiera que sean la empresa y la técnica utilizada, todo programa de calificaciones profesionales debe rodearse de condiciones psicológicas sin las cuales no se alcanzará el objetivo final:

- la calificación jamás debe tener visos de medida vejatoria reservada a los estratos básicos, sino que, por el contrario, tiene que aparecer como un medio de progreso aplicado a todos. Por consiguiente, tiene que progresar en la línea jerárquica de arriba hacia abajo, y no a la inversa, ya que cada jefe ha sido calificado antes de pasar a ser calificador.

- las calificaciones no deben dejar lugar alguno a la arbitrariedad; por tanto, han de controlarse en el plano general, puesto que el recuento de las notas permite conocer a los calificadores excesivos.

---

(90) Vid.: Obra citada, pág. 205-6.

(91) Vid. con respecto a las principales deficiencias que se observan: Chruden y Sherman: Obra citada, pág. 312; M. Ducceschi: Obra citada, pág. 245; R. Lucas Ortueta: "Manual de Personal", Madrid, 1969, pág. 212; F. Nigro: Obra citada, pág. 394; D. Yoder: Obra citada, pág. 668; F.P. Sherwood y W.H. Best: Obra citada, pág. 296-99.

(92) G.R. Terry formula diez prácticas que considera fundamentales para asegurar calificaciones de mérito útiles y exactas, que presentan un indudable valor, y que complementan y sintetizan los puntos expuestos (Vid. "Administración y Control de Oficinas", - México, 1966, pág. 784).

Holden, Fish y Smith consideran que las calificaciones sólo tienen valor cuando se las aplica realmente para los aspectos de personal que mencionan (Obra citada, pág. 147).

- las calificaciones no deben fomentar la esclerosis de la empresa, sino combatirla. Por ello, nadie habrá de beneficiarse durante años del prestigio derivado de un golpe espectacular o sufrir las consecuencias de una necesidad. Cada año, por lo menos, cada uno debe poder cambiar de piel.

- las calificaciones tampoco deben imprimir a la empresa aceleraciones repentinas, sin mañana. En ciertas empresas, lo importante no es brillar, como brillar en el momento oportuno" (93).

En definitiva, se impone cuidar igualmente estos aspectos, -- pues condicionan evidentemente también la aplicación correcta de cualquier método. De aquí el que estimemos que la tesis de P. Jardillier presenta un indudable interés práctico, por cuanto centra la atención sobre facetas que no siempre son consideradas y tenidas en cuenta: en ocasiones por comodidad y, en otras, por parcialidad.

#### E) Métodos

De los múltiples procedimientos existentes, sólo nos vamos a referir, y de forma sumaria, a los principales:

##### a) Ordenación por rangos

Consiste, al igual que el método de jerarquización de puestos de trabajo, sólo que ahora respecto a empleados o funcionarios, en disponer a éstos jerarquizados según el mérito que se les reconozca, -- bien referido a todos los factores considerados, bien individualizado con respecto a cada una de ellas.

Es un método sumamente sencillo y fácil de aplicar cuando el número de los calificados es reducido; pero que tiene una utilidad -- muy relativa, por cuanto una vez establecida la jerarquización, son escasas las conclusiones que de ella pueden deducirse; salvo determinar, por ejemplo, quien es el primero y quien es el último, ya que el ocupar posiciones intermedias es prácticamente irrelevante (94).

---

(93) Obra citada, pág. 95-96.

(94) Vid.: E. Matute Butragueño: Obra citada, pág. 51-58; Chruden y Sherman: Obra citada, pág. 321; L. Perego y R. Riccardi: Obra --

## b) Distribución forzosa

Consiste en dividir al personal que se clasifica en unos grupos preestablecidos, con objeto de evitar el subjetivismo de los calificadores que puede llevarles a conceptuar según su propio criterio personal, a todos de la misma forma, y así en unos casos se valora a todos bien, en otros a todos regular y, en otros, a todos deficientes; con lo cual, se establecen diferencias perjudiciales entre el personal destinado en las distintas unidades o dependencias.

De acuerdo con esta clasificación que ya les viene impuesta, tienen que ordenarlos, normalmente, en cinco grupos: óptimo, bueno, mediano, bajo y malo; atribuyéndose distintos porcentajes a cada grupo, si bien guardando siempre una cierta proporción. Así, por ejemplo, en unos casos se utilizan los del 10, 20, 40, 20 y 10%; y en otros -- los del 7, 25, 36, 25 y 7%, respectivamente.

Presenta la ventaja de su objetividad, pero tiene el gran inconveniente de su desajuste con la realidad, pues ésta es tan variada que no siempre se corresponde con esos porcentajes, con lo cual resulta que, si bien se elimina el subjetivismo, la clasificación que se obtiene no representa tal realidad, con lo cual la objetividad se perjudica (95).

## c) Escalas

Se suelen distinguir diversos tipos distintos, si todos presentan una gran similitud, pues, como pone de relieve M. Ducceschi, -- "basan la valoración en la atribución de cierto "grado" de algunos rasgos inherentes a la personalidad y a la eficacia que se consideran como los más indicados para caracterizar el personal que ha de valo--

---

citada, pág. 116; D. Yoder: Obra citada, pág. 648-49; J.L.Latham: Obra citada, pág. 255; J.A. Patton y C.L. Littlefield: Obra citada, pág. 330-31.

(95) Vid. E. Matute Butragueño: Obra citada, pág. 65-66; E. Yoder: -- Obra citada, pág. 657; M. Ducceschi: Obra citada, pág. 271-72; -- L. Perego y R. Riccardi: Obra citada, pág. 122-25.



rarse" (96). Siguiendo a E. Matute Butragueño, podemos distinguir las siguientes:

- Adjetivables

"Se caracterizan por la utilización de adjetivos como elementos discriminatorios dentro de cada factor; es decir, cada adjetivo - corresponde a un grado" (97). Como pone de relieve M. Ducceschi, el - peligro que presenta es el del excesivo subjetivismo, que toda aplicación de adjetivos entraña, por ello, nos dice que "por esta razón, este sistema encuentra actualmente una aplicación mucho menor que hace años, cuando no se disponía de sistemas más completos y analíticos. - Pero aún está en uso en algunas empresas que no quieren dedicar mucho tiempo en la construcción de una ficha de mérito, ya por razones económicas o, tal vez, por cierto escepticismo, respecto a ciertas elaboraciones intelectuales, se trata a menudo de empresas donde la valoración de méritos tiene un significado más formal y sustancial o donde su utilización está circunscrita a aspectos puramente retributivos y administrativos" (98).

- Numéricas

En las que a cada factor se le asigna una puntuación, dentro del margen establecido. Con lo cual se puede llegar a una puntuación total, si previamente se efectuó la ponderación de los factores. "Hablando en términos generales, -nos dicen Scott, Clothier y Spriegel- el sistema puede ser correcto; sin embargo, una persona puede tener - una puntualización total bastante elevada y ser rechazada o despedida por presentar una deficiencia con respecto a una característica determinada, por ejemplo, si un vendedor no es de fiar en el manejo del dinero. Este inconveniente puede ser obviado estableciendo una puntuación crítica para cada característica, por debajo de la cual un empleado no es aceptable" (99).

---

(96) Obra citada, pág. 248.

(97) E. Matute Butragueño: Obra citada, pág. 67.

(98) Obra citada, pág. 269.

(99) Obra citada, pág. 163.

### - Gráficas

En las que se sustituye la asignación de una puntuación, por el trazado de la línea correspondiente a cada factor, en la dimensión oportuna para representar el grado en que se valoran, respectivamente, dichos factores. Tiene la ventaja de la fácil comprensión; pero tiene el inconveniente de que pueda ejercer influencia la calificación del factor que se estime más relevante, con respecto a los demás (100).

"Utilizando la escala gráfica -destaca F. Nigro- una persona puede calificar rápidamente a docenas de subordinados. El mismo formulario es también fácil de construir y el papeleo se reduce al mínimo. La facilidad de aplicación es una gran ventaja. Hay que tener presente la gran cantidad de funcionarios que hay que calificar. El supervisor es un hombre ocupado y se verá desalentado si ve que el sistema de calificación es de una complicación excesiva. Pero el sistema no debe ser solamente fácil de aplicar, sino que igualmente debe ser -- exacto y adecuado. Es difícil concebir un sistema que reúna ambas ventajas" (101).

### - Descriptivas

En las que la valoración se efectúa utilizando frases breves con las que se pretende delimitar el valor que se adjudica a cada factor. "La frase descriptiva -advierde M. Ducceschi- como base de valoración, está considerada por algunos como una ventaja, por otros, un peligro. Ciertamente es una ventaja respecto a los simples adjetivos "bueno", "medio", etc., que pueden tener para los valoradores un significado del todo subjetivo. Pero hay que tener mucho cuidado para no caer en frases que puedan ser interpretadas de diferente manera por los distintos valoradores, y a tal fin puede ser útil emplear frases claras, en lenguaje familiar, adherentes a la realidad del trabajo. -

---

(100) Vid: D. Yoder: Obra citada, pág. 650-56; L. Perego y R. Riccardi: Obra citada, pág. 128-31; Chruden y Sherman: Obra citada, - pág. 317-18; Dr. Wisbert: Obra citada, pág. 95; J.L. Latham: -- Obra citada, pág. 256.

(101) Obra citada, pág. 394.

El método presenta otra ventaja: la de permitir una comparación lo - más objetiva posible entre los criterios expresados por varios valoradores sobre el mismo subordinado" (102).

d) Listas de comprobación (103)

"Lo común a todos los sistemas de este tipo -nos dice E. Matu te Butragueño- es la sustitución de la forma de escalas por una lista de frases descriptivas de la conducta del individuo. Estas listas re-cogen aspectos favorables y desfavorables de la tarea, de tal modo -- que el calificador debe ir señalando junto a cada frase si ésta es -- descriptiva de la conducta del individuo o no. También es frecuente - introducir frases de contenido neutro" (104).

Como pone de relieve D. Yoder, una variante de este método, - ideada por J. B. Probst, se ha aplicado bastante en el campo público norteamericano, si bien después se ha extendido a la esfera privada - (105).

F) Conclusión

En la breve reseña efectuada de los principales métodos em- - pleados, se ha puesto de manifiesto la variedad de posibilidades que existen para calificar al personal; con ella hemos pretendido desta-- car que la calificación puede efectuarse siguiendo modalidades distin- tas, que pueden adaptarse a las peculiaridades de cada caso y de acuer- do con el propósito que en concreto se persiga. Así, desde pretender una simple jerarquización del personal: ordenación por rangos, hasta tener una conceptualización total objetiva: listas de comprobación, hay - un amplio haz de posibilidades. Ahora bien, la utilización de uno u -

---

(102) Obra citada, pág. 268.

(103) Vid. M. Ducceschi: Obra citada, pág. 272-76; L. Perego y R. Ric- cardí: Obra citada, pág. 137-43; Chruden y Sherman: Obra citada, pág. 321-22; N.R.F. Maier: Obra citada, pág. 230; J.L. Latham: Obra citada, pág. 256-57.

(104) Obra citada, pág. 84.

(105) Vid. Obra citada, pág. 656.

otro método, debe ser decidida en base al objetivo pretendido: si es a fines de destino y promoción, los métodos de escalas numéricas, gráficas y descriptivas de listas parecen los más apropiados; en cambio, si es a efectos de formación, las escalas adjetivables y descriptivas, parecen más oportunas; en tanto que si se desea fomentar la integración entre el personal y su jefe inmediato, las más idóneas son las de listas.

En definitiva, podríamos afirmar, que no es tan importante el seguir uno u otro método en concreto, como el implantar un sistema -- objetivo de calificación, que al tiempo que estimule al personal, proporcione una información veraz sobre sus condiciones y actuación. Y -- para lograr esto, si bien se precisa una técnica, que la proporcionan los distintos métodos examinados; es más importante que exista un sincero deseo de los mandos de asumir la responsabilidad que les corresponde al efectuar una calificación objetiva y humana. Estimamos que -- aquí es donde radica la mayor dificultad: el temor de los jefes a enfrentarse con esta responsabilidad y, en consecuencia, su propensión natural a no hacer diferencias entre los que con ellos trabajan. Con lo cual, sin querer, cometen en tales supuestos una gran injusticia: al no distinguir a los que se lo merecen, se les está sancionando y, con ello, privándoles de todo estímulo cara al futuro. Muchas ilusiones perdidas y muchos entusiasmos fenecidos tienen su raíz en la postura cómoda de los que con su actitud de "no comprometerse", marchitaron el afán de superación de los que con buenas artes desearon ascender y que, al comprobar que esto no era viable, se tornaron en apáticos y escépticos, adoptando una conducta de indiferencia y un comportamiento pasivo.

En conclusión, podemos afirmar con P. Jardillier, que "la calificación es una prerrogativa de los jefes, refuerza su autoridad y la aplicación correcta del método los lleva a examinar en forma más sistemática el comportamiento de sus subordinados. Para calificar con justicia, han de desempeñar su cargo con seriedad. Los subordinados -- se benefician en condiciones psicológicas nuevas. Están enterados del interés que se presta a su trabajo y saben que se hará una discriminación entre aquellos que hacen un esfuerzo y los demás. Las calificaciones originan una nueva motivación para el trabajo. Demasiadas empresas dormitan porque en ellas no se han dado nunca estas condicio--

nes" (106).

## 7. La movilidad del personal en la Administración Civil del Estado

### A) Planteamiento

De acuerdo con el criterio establecido, nos referiremos exclusivamente a los funcionarios de los Cuerpos Generales de la Administración, cuyas normas básicas se contienen en los artículos 54 al 65 de la Ley Articulada, y en el Reglamento para la provisión de vacantes aprobado por Decreto 1106/1966 de 28 de abril.

### B) Destino inicial

El sistema que se sigue es el de concurso en base a la calificación obtenida en las pruebas de selección, y así se dispone que "la adjudicación de las plazas a los funcionarios de nuevo ingreso se -- hará de acuerdo con las peticiones de los interesados, según el orden obtenido en las pruebas de selección" (107). En consecuencia, es de -- aplicación a este sistema el juicio que en su momento indicamos al -- examinar dicho procedimiento; si bien hay que tener en cuenta que -- siendo de ordinario la elección al número de plazas existentes en cada departamento o localidad, y no en concreto a puestos de trabajo de -- terminados, existe la posibilidad de la discrecionalidad en la adjudicación; con lo cual, se pueden superar los inconvenientes de aquel -- sistema; aunque, por otra parte, existe el peligro de que se incida -- también en los de este último.

### C) Acogida

La finalidad informativa, al menos en el aspecto puramente -- formal, está atendida, por cuanto se dispone que "al incorporarse a -- su puesto de trabajo, los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad -- administrativa correspondiente y en especial de su dependencia jerár-

---

(106) Obra citada, pág. 94.

(107) Art. 60.2 de la Ley Articulada.

quica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que les incumben" (108). En principio, no se contempla el aspecto psico-sociológico de la integración, pero de hecho existe la posibilidad de que se atienda, si bien en cada supuesto depende del papel que con respecto a la misma asuma el correspondiente jefe.

Por ello, quizá hubiese sido conveniente establecer de forma expresa en el precepto reproducido, esta obligación del jefe inmediato, para conseguir una actuación uniforme y evitar que quede a su libre criterio. De todas formas, cabe afirmar que en muchas ocasiones, se atiende y de forma satisfactoria, por parte de dichos jefes.

#### D) Traslados y promoción

La estructuración del sistema de personal sobre la base objetiva, ha determinado, como ya se anticipó, que en el ordenamiento jurídico vigente, prácticamente haya desaparecido a efectos formales la diferenciación de la movilidad horizontal y vertical; si bien a efectos reales subsista, y de hecho dentro de un régimen unitario, se le dé un tratamiento diferenciado. En este sentido, el Profesor García-Trevijano destaca cómo "el giro que ha supuesto el sistema de la función pública española al haber suprimido la categoría personal, ha -- conducido a la desaparición de los ascensos en el sentido clásico del vocablo y a la potenciación del tema de la provisión de vacantes, que aunque ha existido siempre, se vio desbordado anteriormente por la -- importancia de la categoría. El Estatuto actual rompe definitivamente con el viejo sistema de antigüedad, que como criterio automático servía tanto para el ascenso, como para la provisión de puestos de trabajo, y opta decididamente por el de méritos en base a los que se determinan en la legislación vigente" (109).

En términos generales, podríamos afirmar que la movilidad --- horizontal se contempla al tratar el régimen de "puestos de trabajo -- de provisión normal", en tanto que la movilidad vertical se atiende -

---

(108) Art. 64 de la Ley Articulada.

(109) "Tratado de Derecho Administrativo", tomo III, Madrid, 1970, --  
pág. 727.

a través del régimen de "provisión de puestos de trabajo de libre designación". No obstante, hay que advertir que esta diferenciación no tiene plenamente un valor absoluto, aunque sí presenta una cierta utilidad práctica.

a) Provisión de puestos de trabajo de libre designación

a') Calificación

Tienen esta consideración los puestos que así se califiquen - por la Presidencia del Gobierno, a iniciativa de los Ministerios interesados y a propuesta de la Comisión Superior de Personal (110). No obstante, hasta tanto no se efectúe la clasificación de puestos de -- trabajo, se entiende también que son puestos de libre designación - - aquellos que venían siendo provistos de tal forma o que expresamente tenían tal consideración, de acuerdo con la legislación de cada Ministerio vigente hasta el 31 de diciembre de 1964 (111).

En consecuencia, en el momento presente, pueden considerarse como tales, tanto a los que expresamente se califiquen así, como a -- los que con anterioridad tenían tal carácter. En cambio, en el futuro, lo normal será que resulte de la clasificación de puestos de trabajo, si bien habrá la posibilidad de calificar de esta forma expresamente a nuevos puestos. Pero desde ese momento, cabe pensar que regirá ya - un criterio más restrictivo, al haberse considerado en dicha clasificación los supuestos principales (112).

b') Provisión

Corresponde a los Ministros y por su delegación a los Subsecretarios, la facultad de proveer estos puestos (113), la que pueden efectuar directamente o, si lo estiman conveniente, anunciando en el Boletín Oficial del Estado dichos puestos de trabajo, para que sean - solicitados por los funcionarios interesados que reúnan los requisitos

---

(110) Art. 2º.2 del Reglamento para la provisión de vacantes.

(111) Art. 2º del Decreto 1182/1965, de 6 de mayo.

(112) Vid. García-Trevijano: Obra citada, pág. 728-32.

(113) Art. 3º. 1 del Reglamento para la provisión de vacantes.

necesarios, aun cuando estén destinados en otros Departamentos (114). Ahora bien, si la adjudicación recae en uno de éstos, será preciso — que el traslado se autorice por la Presidencia del Gobierno, oído el Subsecretario del Departamento en el que prestaba sus servicios (115).

c') Garantía

No se pueden efectuar designaciones de este tipo, que supongan para el funcionario un traslado forzoso de Ministerio o localidad (116). Se le brinda al funcionario, pues, una seguridad importante, — ya que en otro caso, existiría la posibilidad de que por esta vía se quebrantase la inmovilidad reconocida con carácter general.

d') Remoción

Los funcionarios así nombrados pueden ser removidos libremente por la Autoridad que les designó. Ahora bien, cuando la misma se produzca, si la designación supuso al interesado cambio de Ministerio o de localidad, y no fuese nombrado para otro puesto dentro del mismo Departamento o localidad, queda a disposición de la Presidencia del Gobierno, quien le da opción para ocupar destino en la misma localidad en que servía dicho puesto o en la de procedencia (117).

e') Conclusión

Del análisis de los preceptos reseñados se deduce que efectivamente el procedimiento que se aplica es el de libre designación, si bien viene condicionada por la posesión de todos los requisitos exigidos para cubrir el puesto de que se trate. Incluso, la posibilidad de convocar la provisión, supone de hecho una limitación importante a la libre disposición.

En definitiva, el procedimiento vigente es de libre resolución

---

(114) Número 2 del mencionado artículo

(115) Número 3 del mismo artículo

(116) Número 4 del repetido artículo

(117) Art. 4º del mencionado Reglamento.



de aquí el que en la forma en que se ejercite esta facultad, tenga -- una gran trascendencia práctica: si hay objetividad, el empleo de este procedimiento, como dijimos, dará buenos resultados. En otro caso, los efectos nocivos serán cada vez mayores, y se verán afectados, incluso, los que ejercen dicha potestad: les será difícil contar con -- personal competente, pues éste no se prestará a ser comparado con el que no lo es.

b) Puestos de trabajo de provisión normal

a') Calificación

• Se consideran tales a todos los puestos que no hayan sido declarados de "libre designación". Son, por tanto, la mayoría de los -- puestos existentes. Podemos, pues, afirmar, que en principio lo son -- todos los puestos, salvo que expresamente se declaren de "libre designación", que son la excepción.

b') Adscripción a los puestos de trabajo en concreto

Corresponde dentro de los servicios de cada Departamento: en primer lugar, al Subsecretario respectivo y, en segundo término, al -- jefe del correspondiente servicio en cada localidad, salvo que por -- aquél se haya designado el puesto a desempeñar o cuando suponga cambios entre Servicios que dependen de distintos jefes o Delegados del mismo Ministerio (118).

c') Convocatorias de traslado

Corresponde a la Presidencia del Gobierno, a la vista de la -- propuesta de los distintos Ministerios, publicar en el Boletín Oficial del Estado, la convocatoria común del concurso de méritos para las vacantes que correspondan a los distintos Cuerpos Generales (119). En -- dicha convocatoria no se tiene que determinar necesariamente el puesto de trabajo al que corresponde la vacante, pero si se determina, esto no supone merma de la facultad indicada de adscripción que corresponde al Subsecretario o al jefe del respectivo Servicio.

---

(118) Art. 5º.1 del referido Reglamento.

(119) Art. 6º.1 del mismo.

Por último, en la convocatoria se incluyen también las vacantes que hayan de producirse en los tres meses siguientes por jubilación forzosa (120). Se adopta, pues, una postura flexible, de acuerdo con la idea que expusimos, de la convocatoria anticipada de vacantes, para agilizar su provisión.

#### d') Condiciones

La Presidencia del Gobierno puede incluir, a propuesta de los Ministerios interesados, en las bases, las condiciones o requisitos - excluyentes o méritos preferentes que estime son necesarios en razón a las vacantes a cubrir y que hayan de reunir los funcionarios que aspiren a ellas, con arreglo a los siguientes criterios (121):

1º. Las condiciones o requisitos excluyentes y los méritos -- preferentes pueden referirse a la totalidad de las vacantes a cubrir o a un número determinado de ellas.

2º. Las condiciones o requisitos excluyentes nunca podrán ser distintos de los que los aspirantes puedan reunir en razón a la pertencia al Cuerpo al que corresponda el concurso para la provisión de las vacantes.

3º. Los méritos preferentes pueden ser cualesquiera que el Departamento Ministerial proponga como convenientes, incluso los ajenos a los requeridos para la pertenencia al Cuerpo a cuya vacante se concursó (122).

4º. Las condiciones y requisitos necesarios serán apreciados previamente a la valoración de los méritos normales previstos (123).

5º. Los Ministerios interesados también pueden proponer a la Presidencia del Gobierno, para su inclusión en las bases, la exigencia de que los funcionarios procedentes de distintos Departamentos --

---

(120) Número 2 del citado artículo.

(121) Vid.: García-Trevijano: Obra citada, pág. 735-36.

(122) Art. 9º.1 del citado Reglamento.

(123) Art. 10º del mismo.

hayan de seguir un curso de especialización en la Escuela Nacional de Administración Pública (124).

e') Solicitantes

Pueden tomar parte los funcionarios del respectivo Cuerpo, -- que se hallen en activo y lleven prestando servicio en los tres últimos años en el Ministerio de que dependen, si se aspira a vacante de distinto Departamento (125). Igualmente pueden concurrir los excedentes forzosos, supernumerarios, suspensos y excedentes voluntarios(126). Así como también los funcionarios de las escalas a extinguir, pero só lo para las vacantes que dependan de su mismo Ministerio (127).

No obstante, los funcionarios no podrán concursar a vacantes que correspondan al mismo Ministerio y localidad donde radique su destinio, salvo en el caso en que se anuncien puestos de trabajo concretos (128).

De las peticiones dirigidas a la Presidencia del Gobierno, se tiene que dar cuenta siempre al respectivo Jefe de Centro o Dependencia (129).

f') Resolución

Corresponde a la Presidencia del Gobierno, a propuesta de la Comisión Superior de Personal (130), la que al formular ésta tiene en cuenta los méritos incluidos en el Anexo que contiene el repetido Reglamento, en el que se comprenden méritos comunes: antigüedad, puestos desempeñados con anterioridad y residencia previa del cónyuge funcionario y méritos específicos para cada Cuerpo: títulos, estudios y

---

(124) Art. 9º.2 del referido Reglamento.

(125) Art. 11.1º del mismo.

(126) Número 2 del anterior artículo.

(127) Número 3 del mismo artículo.

(128) Art. 5º.2 del repetido Reglamento.

(129) Art. 12 del mismo.

(130) Art. 13.1 del citado Reglamanto.

publicaciones; haber ingresado en otros Cuerpos del Estado, Administración Local o Institucional; cursos realizados y menciones honoríficas.

En todos los concursos, además, puntúa negativamente las sanciones no canceladas; y en caso de empate, decide, en primer lugar, - la antigüedad y en segundo término, la mayor edad.

g') Cese en el anterior destino

Se produce en el plazo máximo de tres días, si bien con carácter excepcional, y a petición del Subsecretario del anterior destino y con conformidad del nuevo, la Presidencia del Gobierno puede -- autorizar por necesidades del servicio, la continuación en aquél durante el plazo máximo de 30 días (131).

h') Traslado forzoso

Cuando celebrado el concurso quede desierta una vacante y sea urgente para el servicio su provisión, a juicio del Subsecretario respectivo, puede destinarse con carácter forzoso en comisión de servicio al funcionario, que sirviendo en el mismo Ministerio de que la plaza dependa, reúna las condiciones necesarias para ocuparla y tenga menos tiempo de servicios efectivos en el Departamento, o menos cargas familiares, dando cuenta a la Presidencia del Gobierno (132). Se observa que en este caso, el criterio que se sigue, fue en que consideramos como tradicional en la Administración de Personal: la menor antigüedad. Criterio que, como vimos, era admisible desde la perspectiva del funcionario, pero discutible desde el de la Administración. En la legislación española vemos que se ha tratado de paliar los fallos al establecer que "reúna las condiciones necesarias para desempeñarla"; pero nos tememos que se refiera más a los aspectos formales que a los de conocimientos y aptitudes. Por otra parte, se añade en disyuntiva como criterio, que tenga "menos cargas familiares", con lo cual aunque sea laudable el propósito protector, resulta un tanto sorprendente como criterio organizativo. Y, por otra parte, no está claro si ambos cri-

---

(131) Art. 15 del mismo.

(132) Art. 14 del reiterado Reglamento.

terios han de ser tenidos en cuenta, o es discrecional la elección de uno u otro.

#### E) Valoración del personal

Como se anticipó en el Capítulo III, en el vigente ordenamiento jurídico no está establecida la calificación periódica y así sólo la valoración ante cada concurso en concreto, conforme al baremo mencionado; así como la concesión de recompensas a los funcionarios que se distingan notoriamente en el cumplimiento de sus deberes, las que se anotarán en la hoja de servicios del interesado y se tendrán en cuenta como mérito en los concursos (133).

Unicamente, y con un valor muy relativo a estos efectos, se dispone que "los Jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas y se informarán de sus aptitudes profesionales con objeto de que puedan asignarles los trabajos más adecuados y de llevar a cabo un plan que complete su formación y mejore su eficacia" (134).

En definitiva, como ya manifestamos, el legislador español, - tan innovador en otros aspectos, ha sido en éste excesivamente prudente, o quizá muy realista; y, como consecuencia, ha preferido no introducir esta técnica, ante el temor de que o no se aplicase o se aplicase en forma incorrecta. Hay que confiar que en reformas posteriores - se implante, con objeto de alcanzar los resultados beneficiosos que se podrían derivar de su empleo objetivo.

### 8. La movilidad en la Administración Local

#### A) Planteamiento

Las circunstancias distintas en que se desenvuelven, por una parte, los funcionarios de los Cuerpos Nacionales y, por otra los pertenecientes a las propias Corporaciones; imponen que el análisis del

---

(133) Art. 66.1 de la Ley Articulada.

(134) Art. 65 de la Ley Articulada.

régimen vigente, lo tengamos que diversificar, por cuanto el tratamiento no es unitario.

## B) Destino inicial

### a) Cuerpos Nacionales

"En el primer concurso que se anuncie al terminar cada curso de habilitación en el Instituto de Estudios de Administración Local, no se aplicará a los precedentes de él la Tabla de valoración, otorgándose entre los mismos preferencia absoluta al mejor número obtenido en la promoción..." (135). Se sigue, pues, el sistema de concurso, en el que el único mérito que se aprecia es el del número obtenido en el respectivo curso de habilitación. Es, por tanto, el mismo régimen que ha implantado después la Administración Civil del Estado, y que ya hemos reseñado, con las virtudes y defectos de tal sistema; si bien modificados parcialmente, en cuanto "las Corporaciones Locales emitirán su informe sobre los concurrentes dentro del plazo de quince días, a contar desde el siguiente al en que reciban de la Dirección las declaraciones de aquéllos. El informe versará fundamentalmente sobre la improcedencia, que habrá de ser razonada, del nombramiento de determinado concurrente, aunque podrá referirse también a la concepción y preferencia que le merezcan los demás solicitantes" (136). Existe, -- pues, la posibilidad de que en cierto modo se tengan presentes las -- exigencias objetivas, si en el citado informe son de esta naturaleza las que se alegan y razonan. Ahora bien, hay también el peligro de la falta de objetividad en aquéllas, en cuyo supuesto el resultado será que no se tengan tampoco en cuenta dichas exigencias y sí sólo motivos subjetivos.

### b) Funcionarios locales

En la práctica, se puede observar que los sistemas que se -- aplican son todos los indicados; y, así, en unos casos, es el concurso, en otros el destino automático y, en otros, el discrecional. Mere

---

(135) Regla 6ª para la aplicación de la Tabla de valoración, aprobada por Orden de 21 de julio de 1958.

(136) Art. 196 del Reglamento de Personal.

ce destacarse, por lo que se refiere al personal administrativo, que en ciertos supuestos se plantean competiciones internas entre los distintos jefes, para lograr que a su dependencia se le adjudiquen aquellos nuevos funcionarios que, por referencias, son los más competentes.

En términos generales, se puede afirmar que el sistema vigente es correcto y que no suele plantear graves problemas, pues al ser reducido el número de los nuevos funcionarios, su adscripción es bastante fácil, y creemos que, de ordinario, con resultados satisfactorios.

### C) Acogida

No existe ningún precepto que la regule, excepto lo referente a la toma de posesión. Merece destacarse que, quizá la situación más difícil que se observa en la práctica, es la del Secretario, que siendo el primer funcionario, no encuentra quien le acoja, salvo que le dedique especial atención el Presidente de la Corporación. En otro caso, la única posibilidad que tiene es que los otros funcionarios de los Cuerpos Nacionales le reciban con cordialidad, cosa que, de ordinario, sucede; claro que puede ocurrir, lo que es muy frecuente, que no haya en la Corporación ninguno destinado, y entonces es cuando puede surgir el problema, pues, en tal caso, son los que van a quedar -- después a sus órdenes, los que tienen que introducirle en el ambiente en el que ha de desenvolverse y el que ha de dirigir.

Ante esta situación, si el Secretario es un funcionario sin experiencia profesional, el esfuerzo de adaptación que tiene que realizar es considerable y las dificultades que ha de vencer son igualmente importantes. Para tratar de facilitar aquél y de superar éstas, se han introducido los períodos de prácticas en las Corporaciones, a los que nos referimos en el Capítulo anterior, que si bien persiguen esencialmente unos fines formativos, también pretenden conseguir la ambientación previa en el mundo en el que después han de trabajar. Y, en este sentido, se puede afirmar que los resultados han sido plenamente satisfactorios.

Finalmente, en cuanto al resto del personal, incluidos los -- otros funcionarios de los Cuerpos Nacionales, de ordinario, tanto el

Secretario como los restantes jefes, suelen preocuparse de forma espontánea de introducir a los nuevos funcionarios, si bien no siempre se realice de forma correcta y, sobre todo, teniendo en cuenta los diversos requerimientos que hemos expuesto anteriormente.

#### D) Traslados y promoción

Las peculiaridades, tanto de los integrantes de los Cuerpos - Nacionales, como de los funcionarios de las Corporaciones Locales, imponen el desarrollo unitario de estos dos epígrafes, tomando como base no el carácter de la movilidad -horizontal o vertical- sino el régimen jurídico de los afectados.

##### a) Cuerpos Nacionales

La promoción y los traslados están unificados, por cuanto es a través de éstos como de ordinario se logra ascender, no de categoría profesional -pues formalmente continúa invariable- sino de categoría social, al ir ocupando los puestos más importantes. Hay que advertir, no obstante, que existen dos supuestos de promoción que se consiguen no por la vía del traslado, sino del concurso y de la antigüedad. Nos referimos al pase por concurso de los Secretarios de Tercera categoría a Segunda y los de ésta a Primera (137); y a la elevación automática de categoría de los Interventores y Depositarios, por el mero transcurso del tiempo (138).

---

(137) Las Normas 1ª y 2ª del Art. 138 del Reglamento de Personal establecen, respectivamente, que de las vacantes convocadas, "se reservará una tercera parte a los Secretarios de 2ª categoría que reúnan más de 10 años de servicios en el Cuerpo como Secretarios de dicha categoría y posean el título necesario", y que — "se reservará una tercera parte a los Secretarios de 3ª categoría que reúnan más de 5 años de servicios en el Cuerpo y posean el título necesario".

(138) El Art. 157.1 del citado Reglamento dispone que "los Interventores ingresados por oposición, así como los procedentes del Cuerpo de Depositarios, ascenderán, a los dos años de servicios en el Cuerpo de Interventores, a 4ª categoría; a los cuatro a 3ª; a los seis a 2ª; a los 8 a 1ª, y a los 10 a especial".



En los restantes supuestos es, como queda dicho, el traslado la vía de promoción, y así se dispone que "los nombramientos en propiedad de Secretarios, Interventores y Depositarios, se otorgarán por la Dirección General de Administración Local mediante concurso entre funcionarios del respectivo Cuerpo y a propuesta en terna de un Tribunal calificador afecto a dicho Centro" (139).

Los concursos se convocan por la Dirección General del Ramo, insertándose el anuncio en el Boletín Oficial del Estado. En ellos, - salvo circunstancias de fuerza mayor, que habrá de apreciar la propia Dirección, se incluirá la totalidad de las vacantes existentes en el Cuerpo o en la categoría correspondiente en el momento de hacerse la convocatoria.

A dichos concursos pueden concurrir todos los funcionarios que pertenezcan al respectivo Cuerpo, siempre que no estén inhabilitados para ello, y precisan además, los que estén desempeñando plaza en propiedad, acreditar que llevan en la misma un tiempo mínimo de dos años, salvo que tal plaza se hubiese conseguido en el primer concurso después del ingreso (140).

En el concurso se estiman como méritos, con la puntuación a cada uno asignada, según la Tabla de valoración mencionada: ser Diplomado en Administración Local; haber obtenido el Premio Calvo Sotelo; - el tiempo de servicios prestados; haber ingresado por oposición y haber ganado otras oposiciones; ostentar otros títulos académicos o profesionales y haber realizado cursos de perfeccionamiento en la Escuela Nacional de Administración Local. Constituye demérito específico - tener nota desfavorable en el expediente personal (141).

Como ya se ha anticipado, ante las peticiones formuladas, las Corporaciones interesadas tienen que emitir el informe al que nos - - hemos referido al hablar del destino inicial, con el efecto mencionado (142).

---

(139) Art. 193 del repetido Reglamento.

(140) Art. 194 y 201 de dicho Reglamento.

(141) Art. 195 del mismo.

(142) Art. 196 del citado Reglamento.

Finalmente, la resolución provisional del concurso corresponde al Director General, en base a la propuesta formulada por el Tribunal, y la definitiva, resolviendo los recursos que contra aquélla se hayan interpuesto, al Ministro de la Gobernación (143).

b) Funcionarios de las Corporaciones

Los traslados, de ordinario, no suelen estar articulados formalmente, y se llevan a cabo normalmente de acuerdo con el procedimiento discrecional, si bien en algunos supuestos, se efectúa mediante concurso cuando se trata de cubrir plazas cualificadas.

En cuanto a la promoción en la escala técnico-administrativa, se efectúa combinando el turno de antigüedad y concurso, y así se dispone que "el acceso de los Oficiales a las plazas de Jefes de Negociado y el de éstos a las de Sección, se efectuará otorgando la mitad de las vacantes a la antigüedad rigurosa, y la otra mitad se proveerá mediante concurso entre quienes cuenten en el escalafón respectivo con dos años de servicio cuando menos.

Para el concurso se computará como mérito calificado el haber aprobado cursos de la especialidad en la Escuela Nacional de Administración Local" (144).

Respecto al personal técnico "la provisión de las Inspecciones y Direcciones o Jefaturas de servicios se realizará mediante oposición o concurso entre los técnicos de la Corporación. No obstante, si la especialización o naturaleza del cargo lo aconsejase, podrán anunciarse oposición o concurso libre.

En todo caso, se estimará como mérito preferente haber desempeñado con laboriosidad y suficiencia, plaza análoga en la misma o en otras Corporaciones Locales y la especialización en las funciones. -- Para los cargos que exijan conocimientos urbanísticos será mérito especial ser diplomado en Urbanismo en la Escuela Nacional de Adminis--

---

(143) Art. 197, 198 y 201 del mismo.

(144) Art. 234 del repetido Reglamento.

E) Valoración del personal

En el ordenamiento jurídico local no está prevista de forma regular y periódica, si bien se tenga en cuenta de forma específica, en los concursos de méritos, para los funcionarios de las Corporaciones y no para los de los Cuerpos Nacionales; pues, como en su momento se indicó, a partir del Decreto de 20 de mayo de 1958, se suprimieron "las circunstancias de calificación conjunta".

F) Conclusión

El sistema vigente en las Corporaciones Locales, tiene sus -- ventajas: principalmente sencillez y objetividad; si bien presenta in convenientes, y así entre otros, se pueden destacar:

1º. El que no esté articulado un sistema de valoración de las condiciones y actuación profesional, es un fallo grave, pues en definitiva no se aprecia tal actuación, que es lo fundamental. Si bien hay que reconocer que, en términos generales, ni los funcionarios la desean, por el temor al subjetivismo; ni tampoco los jefes por su inclinación a no comprometerse.

2º. El que en la promoción del personal técnico-administrativo exista el turno de antigüedad y concurso no es tampoco bien acogido, pues aparte de las críticas generales a ambos procedimientos, se insiste en que en los concursos, en ciertos casos, hay excesivo subjetivismo, por cuanto las bases al elaborarse para cada supuesto, carecen de uniformidad y permanencia, además de que se estiman más méritos formales que reales; con lo cual, se añade, se fomenta la acumulación de tales méritos en detrimento del trabajo, que es el que padece al dedicar la atención a la búsqueda de dichos méritos que se logran en -- esferas ajenas a la propia actividad profesional. Ya que ésta, como -- se ha resaltado, no se valora formalmente.

---

(145) Art. 244. del mismo.

3º. En cuanto a los Cuerpos Nacionales, se ha puesto de relieve que al calificar como mérito el haber ganado oposiciones de ingreso a los restantes Cuerpos, ha producido el efecto: por una parte, de que ingresan funcionarios que por pertenecer ya a otros Cuerpos, no pueden desempeñar después puestos del Cuerpo en el que ingresaron, con lo cual crecen los escalafones, pero no aumenta el número de funcionarios disponibles, lo que supone, como anticipamos, que la selección sustantivamente no es eficaz y, por otra, que al tener que asistir a los nuevos cursos de habilitación dichos funcionarios, tienen abandonadas a sus Corporaciones durante largos períodos, con el perjuicio que esto entraña, pues si bien incrementan sus conocimientos más y -- desarrollan sus aptitudes, tal mejora no es fácilmente apreciada por los Organos de Gobierno de aquéllas, que lo único que observan de inmediato es que se encuentran desasistidos de sus funcionarios principales.

4º. En cuanto al personal técnico, la normativa es más progresiva, al disponer que se tendrá en cuenta "el haber desempeñado con laboriosidad y suficiencia, plazas análogas". Ahora bien, el único -- problema radica en si realmente esta posibilidad se tiene en cuenta y se aplica en forma satisfactoria, lo que requiere un sistema, siquiera sea rudimentario, de calificación.

5º. Merece destacarse, como ya se anticipó, la conexión existente entre formación y promoción, por cuanto algunos de los cursos de la Escuela Nacional de Administración Local son valorados en los concursos; si bien hay que advertir que mientras para los Cuerpos Nacionales su puntuación está establecida, no sucede así en los de las Corporaciones, con lo cual resulta que hay grandes diferencias en la conceptuación de unas a otras; de aquí el que fuese conveniente, como se ha sugerido por los propios funcionarios, el que se regulase con carácter general tal conceptuación y que, al mismo tiempo, se dictase un Baremo de carácter nacional, en el que se valorasen debidamente -- los principales méritos que se aprecian en los concursos, para asegurar una uniformidad y una permanencia, que al mismo tiempo que fuesen garantía para los interesados, constituyesen también un estímulo para los mismos.

## 9. Misión del Secretario

### A) Planteamiento

En el artículo 144 del Reglamento de Personal, se contienen - dos preceptos que hacen referencia expresa a la función que estamos - examinando, son los números:

"11. Dar posesión de sus cargos a todos los funcionarios.

12. Destinar y trasladar al personal a los diversos servi- - cios y dependencias, según las aptitudes y visto el informe del jefe de la dependencia respectiva".

### B) Posesión

Merece destacarse que el primer precepto reproducido, tiene - una gran relevancia formal, pues mediante él se consagra solemnemente la preeminencia del Secretario como jefe de personal de todos los fun- cionarios. En efecto: a él es el único al que da posesión el Presiden- te de la Corporación; en tanto que a los restantes es él quien se la da (146).

En consecuencia, su condición de Jefe de Personal, por una -- parte, y ser el que da la posesión a todos, por otra, debería llevar- le a cuidar la acogida, con objeto de que se efectuase en la forma -- más satisfactoria. En este sentido, estimamos que las directrices ex- puestas, las puede y debe aplicar sin tener que apoyarse en ningún -- precepto legal expreso: tiene suficiente base en la norma reseñada; - por cuanto, si al dar posesión lo que hace es incorporar formalmente al nuevo funcionario a la Corporación, debe también procurar facili- -- tar su integración en la comunidad social que constituyen todos los - servidores de aquélla.

---

(146) El Art. 34.3 del citado Reglamento, dispone "Corresponderá al - Secretario de la Corporación dar posesión de sus cargos a todos los funcionarios, y a él se la conferirá el Presidente." Se in- -- siste, pues, y se resalta aún más la misión del Secretario en - este aspecto.

### C) Destino y traslado

En base al segundo precepto reproducido, podemos configurar el sistema desde la perspectiva del papel del Secretario, de la siguiente forma:

1º. El Secretario, en cuanto jefe de todo el personal, es a quien corresponde el destino y traslado de todos los funcionarios de la Corporación. Si bien este principio, tiene excepciones, tales como:

- Para trasladar, o encargar temporalmente de otros trabajos, al personal especializado que preste servicios en la Intervención con carácter fijo, será necesario que el Presidente de la Corporación lo ordene, previo informe del Interventor (147).

- Corresponde al Depositario el proponer a la Presidencia, por conducto del Secretario, la designación de los Recaudadores o funcionarios similares que hayan de encargarse interinamente de las Recaudaciones hasta su provisión en propiedad (148).

- La Jefatura de los funcionarios que usen armas corresponde directamente al Presidente (149).

2º. El destino y traslado está sometido a dos limitaciones legales:

a) Según sus aptitudes, es decir, el destino y el traslado no pueden ser ni discrecionales ni automáticos. Tienen que ser en base a las aptitudes; las que en nuestra opinión hay que interpretarlas en sentido amplio: deben comprender los conocimientos, las aptitudes y la experiencia. En consecuencia, todos ellos tienen que ser -- valorados; es decir, el Secretario para poder ejercer esta función, -- precisa disponer de una información bastante más amplia que la que le

---

(147) Art. 162.2 del reiterado Reglamento.

(148) Art. 175.5º del mismo.

(149) Art. 253 del mencionado Reglamento.

proporciona el tradicional expediente personal: requiere llevar a cabo una valoración objetiva. En consecuencia, nos atrevemos a afirmar que la valoración es una obligación del Secretario si desea ejercer correctamente esta función. Comprendemos lo difícil que es, y los -- obstáculos que a ella se oponen, pero es preciso vencerlos si se pretende actuar eficazmente. En conclusión, hemos de reconocer, que lo -- que considerábamos una limitación, se nos convierte en una posibilidad y también en una responsabilidad.

b) Visto el informe del Jefe de la Dependencia respectiva, lo que interpretamos, tanto en el sentido del de la vacante existente con respecto al funcionario que se pretende destinar, como también el de la vacante que se va a producir al efectuarse el traslado. En ambos casos, el Secretario ha de pedir el informe, pero ¿qué significado tiene esta exigencia? Con ella se pretende:

- conocer la opinión de tales jefes;
- permitirles exponer su punto de vista;
- hacerles que participen en las decisiones, y
- reconocerles su condición de jefes.

Ahora bien, cualquiera que sea el contenido del informe, al -- no ser vinculante, el Secretario puede decidir libremente, pero sin -- ignorar que sus relaciones con tales jefes se verán afectadas en un -- sentido o en otro, según cual sea el signo habitual de sus decisiones:

- si prescinde, de ordinario, de las propuestas de -- los demás, éstos se irán progresivamente separando de él, correspondiéndole con indiferencia ante tal actitud, y

- si las tiene en cuenta, o justifica sus negativas, -- siempre que no sean habituales, entonces logrará, normalmente, una -- cooperación sincera.

3º. El destino y traslado está sometido además en ciertas ocasiones, a las siguientes limitaciones reales:

1ª. Imposiciones ajenas a su voluntad, que en unos casos tienen su origen en la influencia de los funcionarios sobre los -- --

políticos y, en otras, por la propensión de éstos -en algunos supuestos- de intervenir directamente en la gestión de personal.

2ª. Tendencia a la autonomía por parte de algunos jefes - - de Dependencia y Servicio, que consideran que su jefatura se afirma en la misma medida en que desconocen la del Secretario.

3ª. Escasez y falta de preparación del personal, que hacen que cuando se den estas circunstancias, las posibilidades de movilización y aprovechamiento de la capacidad del personal disminuyen considerablemente.

Cuando estas limitaciones reales se presentan, ¿cuáles son los efectos que se producen? Podemos destacar como primordiales los siguientes:

1º. El Secretario ve reducidas sus facultades, precisamente, en el área que las tiene mejor configuradas legalmente.

2º. Los destinos, y sobre todo los traslados, se efectúan sin sujeción a unos criterios firmes, con lo cual no existe uniformidad.

3º. Los funcionarios que no resultan beneficiados con el desorden -que son la mayoría- se desmoralizan.

4º. El rendimiento y perfección en la labor se resienten en un elevado grado.

En definitiva, estimamos que el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Secretario, está condicionado, como ya hemos manifestado en otros momentos, más que por formulaciones legales, por su situación de hecho; es decir, si es considerado por todos como auténtico jefe de personal, entonces podrá destinar y trasladar al personal en toda la Corporación; pero si sólo es tenido en cuenta como jefe de la Secretaría, en tal caso, sus prerrogativas no se ejercerán - fuera de ésta, e incluso con limitaciones dentro de ella, pues dependerá de la influencia que los funcionarios tengan sobre el Presidente.



Por otra parte, frente a esa tendencia a la autonomía de algunos jefes de Dependencia y Servicio, hay que advertir que no es con ella, como equivocadamente creen, como se acrecenta su poder; sino -- que, precisamente, es lo contrario: es decir, su poder sólo puede salir reforzado y fortalecido, en la medida en que se respete y acate -- el del Secretario; por cuanto es obvio, que la autoridad de los funcionarios estructurados jerárquicamente, se ampara en el poder del superior, que lo respalda y apoya; en este caso, el del Secretario; -- pues si bien está por encima él del Presidente de la Corporación, éste es fundamentalmente político. En consecuencia, hay que admitir, -- que sólo en un régimen de acatamiento al poder superior, puede afirmarse y desenvolverse la autoridad de los situados en los restantes -- planos.

En conclusión, podemos afirmar que la observación y el análisis de la realidad de nuestras Corporaciones Locales, pone de relieve:

1º. Que una de las dificultades mayores a las que ha de hacer frente el Secretario en las grandes Corporaciones, es la de descubrir las cualidades personales y profesionales de los funcionarios; pues -- es muy frecuente el que la mayor parte de su tiempo de servicio la pasen ocupando el mismo destino y, por otra parte, no existe un sistema de valoración, por las razones de tipo general expuestas.

2º. Que el sistema ideal consiste en conferir plenamente al Secretario, de acuerdo con la normativa vigente, la facultad de destino y traslado, que la debe ejercitar teniendo en cuenta los siguientes factores:

- Las necesidades del servicio.
- Las condiciones y características del funcionario, valoradas desde la perspectiva de dichas necesidades.
- Los informes de los jefes afectados.
- Las preferencias de los funcionarios.

3º. La conveniencia, frente a la tendencia indicada, de permanecer en el mismo destino desde la incorporación inicial hasta la jubilación; de implantar un régimen de rotación durante la primera etapa profesional, para hacer conocer los cometidos de distintos puestos y permitir descubrir cuál es el más apropiado para cada funcionario.

#### D) Promoción

En principio, el papel del Secretario parece muy limitado, -- por cuanto las atribuciones que se le confieren son las mismas que se le otorgan para la selección y que ya examinamos: ser vocal del Tribunal del personal técnico-administrativo (150), secretario del mismo -- para el del personal técnico (151) y de servicios especiales (152). -- Sin embargo, hay que reconocer que su papel puede y debe ser mucho -- más importante que en la selección, por cuanto en los concursos:

1º. El redacta las bases, con lo cual tiene posibilidad de influir en su contenido, para lograr una mayor eficacia, adaptándolas a las peculiaridades de cada caso.

2º. Su informe es un mérito que puede llegar a ser decisivo -- en la decisión.

3º. Sus criterios suelen ser tenidos en cuenta por los restantes vocales.

En consecuencia, el desempeñar un papel activo y esencial en la promoción, no es sólo un derecho del Secretario; es un deber y un deber trascendente, que ha de desempeñarlo con un gran sentido de responsabilidad. No siendo, por tanto, admisible la postura cómoda de delegar en otro funcionario, salvo en las grandes Corporaciones en las que en ciertos casos, puede sustituirle válidamente el Oficial Mayor. En el resto, debe intervenir directa y decisivamente, asumiendo después las consecuencias de su actuación.

---

(150) Art. 235.1 del reiterado Reglamento.

(151) Art. 245.1 del mismo.

(152) Art. 251.1 del mismo Cuerpo legal.

### 1. Planteamiento

El estudio de la retribución, como es sabido, puede efectuarse desde diversas perspectivas: jurídica, económica, sociológica, etc.; - pero a nosotros ahora nos interesa contemplarla exclusivamente desde - la vertiente de la Dirección de Personal, por cuanto para ésta es esen cial, ya que si no se trata debidamente, los efectos que provoca en - el trabajador, empleado o funcionario, anulan en la práctica los deri vados de la implantación y aplicación de las restantes técnicas, por muy cuidadosamente que se formulen y empleen. Así, refiriéndose al -- campo público, F. Nigro reconoce que "para que la Función Pública - - atraiga y conserve a su servicio a un personal de condiciones sobresa llientes, tiene que ofrecer una buena retribución. Debido a las actua les presiones inflacionistas y a las nuevas necesidades de talento -- científico, profesional y de gestión en actividades vitales de la Admi nistración, la política de retribuciones constituye una de las cuestio nes más apremiantes de la administración de personal de hoy día"(1).

Podemos por tanto afirmar, que en la esfera pública y en la - privada, la política retributiva tiene hondas repercusiones en la - - gestión de personal; de aquí, el que tengamos que examinar sus aspec tos principales, si bien no sea preciso un análisis pormenorizado, -- por ser muy copiosa la bibliografía sobre el tema, y por ser, además, suficiente para nuestro enfoque, el contemplar las líneas maestras -- del régimen retributivo en general, y el exponer, como complemento, - algunas de las especialidades que presenta, tanto en el ámbito priva do, como en el público.

### 2. Aspectos

"La determinación del salario -advierde R. Owens- constituye uno de los problemas vitales de la Dirección. Es de fundamental impor tancia para el obrero y su familia, porque su nivel de vida depende -

---

(1) "Administración de Personal", Madrid, 1966, pág. 169.

del salario que cobra. El status del obrero dentro de la comunidad depende también parcialmente de su salario en relación con el que ganan los demás. Para los empleados el problema de los salarios resulta de importancia no solamente porque ellos forman parte del costo del producto, sino también porque un ajuste equitativo y satisfactorio del problema de los salarios es un factor importante para el mantenimiento por la empresa de armónicas relaciones con el personal" (2).

En consecuencia, en la retribución podemos advertir distintos aspectos, según que se refiera a quien la satisface: entidad o Corporación; a quien la percibe: empleado o funcionario, o a la sociedad - en la que se hace efectiva (3):

a) Para quien la satisface: entidad o Corporación, la retribución puede ser considerada desde estos aspectos:

- Económico: es el precio que ha de pagar por los servicios - que se le prestan. Es, pues, un costo más. Así, el Profesor M. Alonso Olea nos dice que los salarios son "las remuneraciones que el empresario abona por los servicios que el trabajador le presta" (4).

- Financiero: son los recursos de que ha de disponer para - - hacer frente al gasto que ha de realizar para poder disponer de la capacidad de las personas que le sirven.

- Presupuestario: es la partida, cada día más elevada, que ha de tener en cuenta al efectuar y formalizar sus previsiones del futuro inmediato.

"El coste de mano de obra es -nos dice J. Argenti- para muchas empresas, el factor individual de gasto, más importante, después de - los materiales o componentes. Además, el coste de los salarios por - -

---

(2) "Empresas Industriales". B. Aires, 1959, pág. 436.

(3) El Profesor Alonso García apunta ideas interesantes con respecto a tales aspectos desde la vertiente jurídico-laboral ("Curso de - Derecho del Trabajo", Barcelona, 1964, pág. 434).

(4) Vid.: "Introducción al Derecho del Trabajo", Madrid, 1968, página 108.

hombre-hora está subiendo rápidamente y probablemente esta tendencia continuará durante muchos años. A menos que logre incrementarse la -- producción hombre-hora es inevitable que, o bien el margen por benefi cio por unidad producida se reducirá, o el precio del producto deberá ser aumentado, salida ésta que en tiempos de fuerte competencia está a menudo cerrada" (5).

b) Para quien la percibe: empleado o funcionario, presenta también tres significados distintos y complementarios (6):

- Económico: es la contraprestación que percibe por el trabajo que realiza (7).

- Profesional: su cuantía es el signo externo de su posición dentro de la entidad. "Entre los empleados de la compañía --nos dicen Chruden y Sherman--, el salario percibido es también una fuente de posición relativa, puesto que el salario que recibe un empleado en comparación con otros empleados, sirve como una medida de su valor relativo para la compañía. La posibilidad de obtener un salario más alto, además, puede motivar al empleado a incrementar su valor para la compañía, mejorando sus calificaciones y sus contribuciones personales a la misma" (8).

---

(5) "Técnicas del Management", Barcelona, 1970, pág. 171.

(6) El Profesor Sigüán Soler en su Prólogo a la Obra de W.F. White: "Estímulo económico y rendimiento laboral", Madrid, 1961, analiza -- los significados de la retribución para el que la percibe, destacando que no sólo son de naturaleza económica (pág. 11-16).

(7) Con gran agudeza W.F. White, pone de relieve cómo a pesar de su -- importancia, el dinero no es la única recompensa del trabajo (Vid.: Obra citada, pág. 60-62).

Por su parte, F.W. Taylor ya advirtió cómo la cuantía de la retribución no era lo único importante, sino que "debe ir acompañado -- por la consideración personal hacia los trabajadores y por el establecimiento de relaciones amistosas con ellos, lo cual sólo puede ser fruto de un auténtico y cordial interés por el bienestar de -- los subordinados" ("Management Científico", Barcelona, 1969, página 49). Llamamos la atención sobre esta advertencia, pues fue formulada por un hombre al que se ha achacado una postura excesivamente "productivista".

(8) "Administración de Personal", México, 1965, pág. 596.

- Social: su cuantía delimita sus posibilidades individuales y familiares de acción y de nivel de vida. "Los ingresos son una base de prestigio y de aceptación social --advierte D. Yoder--. Operan directa e indirectamente para definir el estado de quien los recibe. En -- las comparaciones directas, el hecho de que un empleado reciba más -- que otros, lo señala como "superior"; así como es "menos importante"-- que los que perciben más. Indirectamente, mientras mayor es el sueldo o salario, mejor puede estar su casa, mejor puede ser su barrio y su auto, todo lo cual forma índices obvios de estado en nuestra sociedad" (9).

c) Para la sociedad en la que se satisfacen, igualmente las retribuciones presentan un significado doble, que se corresponde con -- los siguientes aspectos, que los podemos matizar siguiendo a Chruden y Sherman:

- Económico: el incremento de los salarios puede determinar -- el aumento de los precios, y, como consecuencia, una reducción de la demanda de los servicios y con ello, a su vez, una reducción de los -- puestos de trabajo.

- Social: los altos salarios dan a los empleados un mayor poder de compra, lo que incrementa la prosperidad de la comunidad, incluyendo la expansión de servicios que se hace posible como resultado de un mayor apoyo financiero a las unidades gubernamentales. Por otra parte, si este aumento de los salarios provoca el aumento de los precios, determinará la reducción del nivel de vida de las personas cuyos ingresos permanecen invariables (10).

En conclusión, la retribución se nos muestra cara al empleado o funcionario, como una necesidad para satisfacer sus exigencias y como un derecho como consecuencia del trabajo que presta. En este sentido, W.H. Knowles afirma que "el nivel de vida, la posición social y -- la seguridad económica del trabajador medio, dependen en gran parte --

---

(9) "Manejo de Personal y Relaciones Industriales", México, 1960, pág. 546-47.

(10) Vid.: Obra citada, pág. 598.

de la retribución que percibe" (11). Y se nos presenta también con -- respecto a la entidad o Corporación, como una carga económica a la -- que ha de hacer frente y como una obligación por los servicios que re-- cibe. Estos enfoques tan distintos y tan dispares, según la perspecti-- va desde la que se contempla el problema, son precisamente, los que -- suscitan diferencias de apreciación por una y otra parte: necesidad-- derecho en el hombre y carga-obligación en la entidad (12). De aquí, -- lo trascendente que resulta el atender el régimen retributivo y, so-- bre todo, el darle una resolución satisfactoria para ambas partes.

Por último, hay que destacar que en medio de ambas posiciones, en ocasiones encontradas y, de ordinario discrepantes, se halla la Di-- rección de Personal, que si por una parte ha de defender los intere-- ses de la Entidad, por otra, no puede ignorar los del personal, si -- pretende conseguir su colaboración. Ante este dilema, la solución no es fácil, ya que las posibilidades de aquélla en la faceta cuantitati-- va son limitadas; si bien sean mayores en la cualitativa. En efecto, -- no puede, de ordinario, lograr una ampliación de los créditos o fon-- dos para personal; pero sí puede conseguir que se distribuyan más co-- rrectamente los disponibles. Por otra parte, como pone de relieve la International City Managers' Association, "probablemente el factor -- más importante para determinar la clase de empleados que pueden atraer se al servicio de una ciudad son los salarios que ésta puede pagar a sus empleados. Los buenos salarios no garantizarán el adquirir buenos empleados --si las técnicas para el reclutamiento son inadecuadas-- pe-- ro los salarios bajos impedirán que la ciudad obtenga empleados de al-- to calibre" (13).

### 3. Concepto

La retribución es la compensación económica que percibe direc-- tamente el empleado o el funcionario, por el puesto desempeñado, la -- labor realizada y la continuidad en el trabajo; cualesquiera que sean

---

(11) "Principios de Dirección de Personal", Madrid, 1960, pág. 389.

(12) Vid.: B.B. Gardner y D.G. Moore: "Relaciones humanas en la empre-- sa", Madrid, 1953, pág. 184-92.

(13) "Técnica de la Administración Municipal", México, 1963, pág. 281-82.

los factores tenidos en cuenta, los sistemas seguidos y la modalidad de pago que se emplee (14). Consideramos que para nuestro objetivo, -- como ya anticipamos, es suficiente esta noción y el contemplar la retribución globalmente, y no en forma fragmentaria o parcelaria, lo -- que sí es procedente cuando se efectúa un análisis desde la perspectiva económica o desde un enfoque estrictamente jurídico-laboral; de -- aquí, que no sea preciso analizar las diferencias entre sueldo y salario; entre remuneraciones básicas e incentivos; ni examinar los distintos tipos de retribución, según que se tome como base el tiempo, la obra ejecutada, etc. (15).

#### 4. Objetivos

Desde la vertiente de la Dirección de Personal, se suelen reconocer como propósitos básicos de un adecuado sistema retributivo, -- los siguientes (16):

1º. Atraer y mantener en el servicio a los empleados y funcionarios más competentes y eficaces.

---

(14) Como definiciones de salario, podemos entre otras, mencionar las siguientes:

Para el Profesor Alonso García es "la atribución patrimonial, fijada legal o convencionalmente, o por vía mixta, que como contraprestación nacida del contrato laboral, el empresario debe al -- trabajador en reciprocidad del trabajo prestado por éste (Obra citada, pág. 430).

Por su parte, los Profesores Bayón Chacón y Pérez Botija, formulan como concepto contractual el de "es la contraprestación económica, por parte del empresario, del derecho de adquisición por el del resultado de la prestación profesional de servicios realizada por el trabajador; en tanto que como concepto legal: "Salario es la obligación a cargo del empresario, cuyo contenido mínimo ha sido legalmente establecido y que tiene por objeto retribuir el trabajo" ("Curso de Derecho del Trabajo", Madrid, 1962, -- pág. 393-4).

(15) Vid.: H.H. Hilf: "La Ciencia del Trabajo", Madrid, 1963, donde -- se contiene un amplio estudio de las distintas clases de retribución en la industria y se analizan los aspectos principales de -- su problemática (pág. 427-44).

(16) Vid.: P. Pigors y Ch.A. Myers: "La Administración de Personal", -- México, 1960, pág. 376.



2º. Compensarles la competencia que se les exige y el esfuerzo que se les impone.

3º. Permitirles satisfacer sus necesidades individuales, familiares y sociales.

4º. Ser similar al que abonan otras entidades por análogas -- exigencias (17).

La importancia y trascendencia de la consecución de estos objetivos, se advierte cuando se observan los efectos que se provocan -- cuando los mismos no se alcanzan (18). Y así, podemos diferenciar éstos según que se refieran a la Entidad o Corporación, o al propio personal:

a) Efectos en la Entidad o Corporación:

1º. Encuentra grandes dificultades, tanto para seleccionar -- personal como para conservar al ya seleccionado. Es decir, que por -- una parte, no tiene donde elegir, pues son escasos los aspirantes que se presentan y, por otra parte, constantemente está padeciendo la marcha de sus hombres de valía; lo que a su vez, genera las siguientes -- consecuencias:

1ª. El nivel de exigencia en la selección necesariamente ha de establecerse muy bajo, al ser pocos y no muy aptos los que acuden a su llamada.

2ª. Inicialmente suelen quedar vacantes sin cubrir, pues por mucho que se baje dicho nivel, se llega a un momento en que ya no es posible admitir a los aspirantes, dada su manifiesta incompetencia.

---

(17) R. de Lucas Ortueta nos brinda una formulación interesante de los objetivos a alcanzar, que en algunos aspectos coincide con la propuesta y en otros difiere. ("Manual de Personal", Madrid, 1969, página 246).

(18) P. Jardillier expone un análisis del sistema retributivo en la industria francesa, del que pueden deducirse consecuencias altamente interesantes. ("La Organización Humana de las Empresas", Madrid, 1969, pág. 271-92).

3ª. Constantemente se está renovando el personal, originando los múltiples problemas de todo tipo que plantea este fenómeno cuando tiene carácter permanente.

4ª. Los empleados y funcionarios de valía, en cuanto se les presenta la primera oportunidad, abandonan el trabajo; bien con carácter definitivo: renuncia, o temporal: pasando a la correspondiente situación administrativa. Esta marcha discriminada suscita a su vez diversas cuestiones, todas nocivas:

- pérdida de hombres competentes;
- esterilidad del esfuerzo realizado con ellos para capacitarlos, y
- desorganización de las actividades tras su abandono.

5ª. Los empleados y funcionarios menos competentes son los únicos que permanecen, con lo cual se produce el hecho:

- de que necesariamente son ellos los que ascienden, y por el transcurso del tiempo son los que ocupan los puestos relevantes, y
- que su ineptitud evidente, repercute, no sólo en las actividades que ellos dirigen, sino también en las restantes, por cuanto todas son interdependientes.

2º. Que sus costes de funcionamiento se elevan, ya que sus actividades son lentas, con muchos errores y claramente ineficaces.

b) Efectos en el personal que se considera mal retribuido: suele adoptar una conducta cuyas manifestaciones principales son:

- Hinde lo menos posible y con el mayor número de errores, retrasos e incidencias.
- Se halla disgustado y molesto.
- Dificilmente se compenetra con su respectiva Entidad o Corporación.

- Se enfrenta continuamente con sus compañeros por cuestiones económicas, surgiendo frecuentes conflictos.

- No sigue con entusiasmo las directrices de sus jefes.

- Se preocupa por otros trabajos en los que encuentra retribuciones extras.

- Oculta ante la sociedad su condición de empleado o funcionario de la respectiva Entidad o Corporación, por considerar que el alegar tal condición no sólo no le prestigia, sino que le desmerece.

- No atiende bien al público, al que trata como si fuese el verdadero culpable de su insatisfactoria situación.

En conclusión, se puede afirmar que una política restrictiva en la retribución, provoca paradójicamente, un aumento del gasto y, como consecuencia, un despilfarro. Se podría añadir, por tanto, que una política de este tipo pocas entidades, ya sean públicas, ya sean privadas, pueden mantenerla, pues es un lujo excesivamente caro. - - Ahora bien, el que resaltemos la repercusión del régimen retributivo en el comportamiento del trabajador, del empleado y del funcionario, no significa, ni mucho menos, que sustentemos la concepción del hombre económico, pues si bien creemos que el aspecto económico es primordial, estimamos que no es el único a tener en cuenta. Recordemos, en este sentido la tesis de J.C. Longenecker: "la experiencia con los planes de incentivos y los avances que se han dado para comprender la estructura social de la industria han servido para revelar las limitaciones de los motivos financieros. El dinero es uno, pero no el único, de -- los factores que interesan al trabajador. El mayor error al utilizar este método consiste en concederle excesiva importancia. Es un error considerar los incentivos financieros como la única meta del empleado. En muchos casos, puede ser que ni siquiera constituya el factor más importante" (19).

## 5. Requisitos

Las exigencias que ha de satisfacer un sistema de retribu- -

---

(19) "Dirección General: Organización y Control, II", Madrid, 1970, página 64.

ción (20), las podemos analizar tomando como punto de partida la formulación de Scott, Clothier y Spriegel (21), según la cual, dicho as tema:

1º. Se ha de fundar en la estructuración de los puestos de -- trabajo, la que debe ser periódicamente revisada para mantenerla al - día. La estrecha vinculación entre estructuración de puestos y retri- bución, en especial en el campo privado, la pusimos ya de manifiesto al estudiar aquélla.

2º. Se ha de elaborar, teniendo en cuenta conjuntamente, como hemos anticipado al exponer los aspectos; los intereses de la entidad respectiva, los de su personal, los de sus usuarios o clientes y los de la sociedad en general, por cuanto:

- la Entidad demanda el aprovechamiento integral de sus - recursos económicos; lo que supone que ni los puede derrochar, ni los puede emplear con mezquindad;

- el Personal precisa ser debidamente compensado por su - trabajo, entrega y dedicación.

- el Usuario o Cliente reclama que se atienda pronto y -- bien, y

- la Sociedad exige que se le sirva en forma adecuada.

---

(20) La retribución monetaria para desempeñar un trabajo definido es una consideración fundamental en la dirección administrativa --- -nos dice G.R. Terry-. Puede seguirse una diversidad de avenidas para la obtención de salarios, pero la médula de la mayoría de - los enfoques es (1) la evaluación de puestos, que determina el - valor relativo del puesto; (2) la consideración de qué tan bien lo está haciendo el empleado en su puesto particular; (3) la con- sideración de la cantidad pagada por las "prestaciones adiciona- les" y (4) las influencias sociales y económicas, tales como la influencia de la carrera y la oferta y demanda de trabajos y de empleados de capacidades específicas ("Administración y Control de Oficinas", México, 1966, pág. 835).

(21) "Dirección de Personal", Madrid, 1964, pág. 373.

3º. Se han de considerar sucesivamente en su elaboración: las vertientes jurídico-administrativas; organizativo-sociales y económico-financieras. En efecto, frente a la práctica ordinaria de estimar y apreciar únicamente estas últimas, se requiere analizar todas las -- indicadas y, precisamente, por el orden expuesto; ya que, en otro caso, a lo únido que conduce es al fracaso del sistema, en fecha más o menos próxima y de forma implícita o explícita, según las circunstancias. En consecuencia, se impone si, por ejemplo, nos referimos ahora a la esfera pública, seguir el siguiente proceso en el estudio mencionado:

1ª. Hay que comenzar considerando los problemas jurídico-administrativos del personal, es decir, su condición de servidores públicos y lo que se les exige en el acceso, etc. etc.

2ª. Hay que examinar después, las demandas sociales y las exigencias organizativas: por una parte, las funciones que desempeñan; por otra, los esfuerzos que se les exigen y, finalmente, las responsabilidades que contraen.

3ª. Por último, hay que contemplar el aspecto económico--financiero, que debe ser, no el punto de partida, sino el de llegada, como resultante de los anteriores: lo que supone hacer frente a este gasto y lo que hay que hacer para poder costearlo.

Este planteamiento, quizá resulte sorprendente, pero lo consideramos el único acertado en la política retributiva. Precisamente, -- porque de ordinario no se sigue, es por lo que los resultados que se obtienen no son satisfactorios. Creemos que en la fijación de retribuciones, no se puede partir del dato de lo que se dispone; se ha de -- partir del dato de lo que se precisa. Y si éste es elevado e inalcanzable, entonces lo que hay que hacer es reducir la exigencia, atemperándose a las posibilidades reales: por ejemplo, si no se puede pagar a un Universitario, hay que conformarse con un Bachiller, y así sucesivamente. Esta, estimamos, sería la vía correcta, y no seguir con la práctica actual de elegir a un Universitario y después, como se paga -- poco, consentirle que haga menos. Por otra parte, está también el aspecto cuantitativo: frente a tener plantillas numerosas y mal retribuidas, se requiere plantillas reducidas y bien compensadas. Es cierto

que esta última aspiración figura como slogan permanente en la Administración Pública, pero su reiteración en el tiempo pone de relieve que no se alcanza nunca.

4º. Las decisiones en este campo deben adoptarse previa consulta, con los representantes del personal, y considerando siempre -- los efectos previsibles de las mismas. En efecto, es esencial aquella participación, si se pretende lograr una aceptación mínima del personal. "La injusticia en las cuestiones salariales --afirmó Oliver Sheldon hace ya muchos años-- resulta directa y fuertemente represiva de -- la energía, de la productividad y el esfuerzo, e incuba todos los gérmenes que destruyen la cooperación. La eficiencia en los salarios -- significa, por tanto, no sólo que los tipos deben fijarse científicamente, en orden a asegurar el rendimiento pleno en la productividad, -- sino también que deben fijarse de acuerdo con el patrón más equitativo y en la más plena cooperación con los mismos trabajadores" (22).

5º. Por último, tales decisiones deben plasmarse por escrito, para así garantizar: su conocimiento por los interesados, su permanencia en el tiempo y la uniformidad en su aplicación, como demandas de una gran trascendencia práctica.

## 6. El régimen retributivo en la empresa

### A) Función del Director de Personal

"El Administrador de Personal --afirman P. Pigors y Ch.A. Myers-- está vitalmente interesado en las políticas de sueldos y salarios, -- así como en los procedimientos que las implantan. Como consejero de -- la Gerencia máxima en la formulación de las políticas, y en carácter de alguien que ayuda a la organización de línea para desarrollar y -- utilizar los procedimientos efectivos, el Administrador de Personal -- queda afectado por los siguientes aspectos del sistema de sueldos y -- salarios:

1. El nivel general de sueldos y salarios en la firma, comparado con los niveles equivalentes en firmas competidoras en el área o en la industria.

---

(22) "La Filosofía del Management", Barcelona, 1969, pág. 182.

2. La administración de sueldos y salarios, en (a) el establecimiento y mantenimiento de relaciones internas entre las percepciones de cada trabajo, y (b) el mejoramiento y avance de los individuos dentro de los campos adecuados.

3. Los métodos de pagos de salarios, por tiempo o por rendimiento, y las características de un buen plan de salarios incentivos" (23).

En consecuencia, hay que admitir que el papel del Director de Personal en el desarrollo de la política retributiva de la empresa es trascendente y de ordinario, de mayores responsabilidades que en la esfera pública, en la que normalmente sus posibilidades de acción son más limitadas. Así, en el ámbito que ahora nos desenvolvemos, puede observarse que le corresponde, o que le debe corresponder:

En primer lugar, orientar y asesorar a la Dirección en la implantación de la política retributiva, para lo cual, es esencial que procure informarse sobre los procedimientos y sistemas que se aplican en otras entidades, así como también sobre los resultados que con los mismos se consiguen.

En segundo término, observar y vigilar la forma con que se aplica la citada política en la propia empresa, para detectar cualquier fallo que se produzca, tratando de corregirlo, mediante las apropiadas medidas.

Y, en último lugar, el ayudar en la aplicación de tal política, con objeto de que su implantación se efectúe de acuerdo con las circunstancias de cada momento, y procurando aprovechar al máximo las posibilidades de todo orden que existan.

En conclusión, hay que reconocer que si el sistema retributivo condiciona la acción de toda la Dirección de Personal, es evidente -- que el titular de ésta no puede permanecer indiferente ante el desarrollo de tal sistema, pues de él depende en gran parte sus posibilidades de éxito o de fracaso. De aquí, el que tenga que mantener en todo instante, una actitud activa forzando siempre las limitaciones que

---

(23) Obra citada, pág. 376-77.

la propia normativa le imponga en cada caso.

## B) Requisitos del régimen retributivo

En el epígrafe anterior, hemos expuesto las exigencias de carácter general de un sistema retributivo; ahora, complementando lo re<sup>re</sup>señado, vamos a referirnos a las condiciones deseables de un sistema salarial en concreto, para lo cual tomamos como base la tesis de Louis y Jean Danty-Lafrance, que la consideramos sumamente completa y representativa de un amplio sector doctrinal. Para estos autores, dichas condiciones se pueden clasificar, según su naturaleza, en tres grupos: condiciones de orden psicológico, de orden económico y de orden social.

### a) Condiciones de orden psicológico, incluyen:

- Sencillez: el sistema de salarios debe ser perfectamente -- comprendido por el obrero, no sólo para que lo entienda, sino, sobre todo, para que pueda fácilmente aceptarlo.

- Facilidad en el cálculo: el salario debe resultar fácil de calcular para el obrero mismo, es decir, debe poder determinar su -- cuantía sin necesidad de asesoramientos o ayudas. Por tanto, han de -- eliminarse las complejidades que pueden ser muy científicas, pero -- extraordinariamente peligrosas si no se llegan a entender.

- Conocimiento anticipado: el sistema debe ser conocido con -- anterioridad a la ejecución del trabajo, tanto para saber a qué atee--nerse, como para no tener dudas respecto a lo que se va a percibir.

- Pago inmediato: el salario debe pagarse inmediatamente des--pués del trabajo, por ser conveniente que la contraprestación siga a la prestación en el tiempo, así como también con objeto de evitar la incertidumbre sobre si se percibirá lo que se ha calculado.

- Estímulos efectivos: para lo cual las primas deben ser bastante elevadas, pues en otro caso, no constituirían un verdadero in--centivo, si bien hay que evitar, por otra parte, que puedan provocar el agotamiento del trabajador en su deseo previsible de ganar más.



b) Condiciones de orden económico, comprenden:

- Relación entre el rendimiento y la retribución, para lo cual se aplican sistemas de incentivos.

- Repercusión sobre el coste de producción, por cuanto es -- otro aspecto, al igual que el anterior, ligado a la productividad, si bien en ésta hay que considerar, desde las distintas perspectivas, la intervención de otros factores que influyen en ella: medios materiales, técnica, dirección, etc.

- Atención al "surmenage" de los obreros, para no caer en el error de un sistema que provoque normalmente el agotamiento de los -- trabajadores.

- Atención al "surmenage" del material, pues igualmente ha de ser considerado como límite, ya que en otro caso, se corre el riesgo de dañar los medios materiales que se utilicen en el afán de lograr -- un rendimiento mayor.

c) Condiciones de orden social

Los distintos requerimientos de este tipo, van dirigidos a lograr que el salario:

- Permita al obrero satisfacer sus necesidades vitales, es decir, que su límite mínimo debe ser éste; si bien la cuestión surge -- cuando llega el momento de determinar cual es ese mínimo, pues su -- cuantía depende de múltiples consideraciones de muy diverso tipo.

- Asegure al obrero su futuro inmediato, lo que significa que debe ser proporcionado con el coste de vida, lo que lleva, a su vez, a propugnar el establecimiento de escalas móviles.

- Asegure la vida de la familia, lo que implica introducir un factor exógeno a la pura relación contractual laboral: atender a las cargas familiares, lo que requiere a su vez, si se persigue un fin -- protector realista, el establecer cajas de compensación entre las distintas empresas.

- Garantice la seguridad y el futuro próximo, para lo cual -- ha de complementarse con prestaciones de la Seguridad Social, articuladas en debida forma.

- Evite el "surmenage" y prevea el descanso, mediante una limitación de la jornada máxima de trabajo y una tarificación superior de las horas extraordinarias con objeto de restringirlas.

- Contribuya a que el clima de la empresa sea favorable, para lo cual no debe crear antagonismos entre los diversos elementos de la empresa; no debe fomentar la lucha de clases; no debe tampoco provocar animosidad entre unos obreros y sus compañeros; pero, por el contrario, puede sostener una cierta emulación o rivalidad parecidas a la de una competición deportiva (24).

En conclusión, en la tesis reseñada sintéticamente, se comprenden de un cuadro amplio de los requerimientos a tener en cuenta para la - estructuración concreta de un sistema salarial, que complementa los - requisitos generales que expusimos. Creemos que en dicha formulación hay, más que directrices prácticas, que existen; puntos de reflexión para la elaboración de un régimen salarial en el marco de la actual - empresa capitalista. Cuestión muy distinta es la de si estimamos que tales orientaciones son las más adecuadas, puesto que esto supondría tanto como enfrentarnos con el trascendente problema de si la estructura capitalista de la empresa es satisfactoria. Ahora bien, la respuesta a este interrogante excede de nuestro propósito actual, pero - el simple hecho de que nos planteemos tal interrogante está ya poniendo al descubierto nuestra disconformidad con tal estructura.

### C) Factores determinantes de la política salarial

En el epígrafe anterior, hemos expuesto las condiciones a tener en cuenta en la determinación del régimen salarial, desde una - - perspectiva global y científica; pero queda por examinar cuáles son, - de ordinario, en la realidad los factores que determinan la política salarial y el nivel retributivo que en ella se configura. Al contemplar el problema desde esta vertiente, lo vamos a hacer apoyándonos -

---

(24) Vid.: "Práctica de la remuneración del trabajo", Madrid, 1960, páginas 47-66.

en distintas tesis, que si bien se complementan, ofrecen también algunas diferencias acusadas.

a) Tesis de G. Strauss y L.R. Sayles

En opinión de estos tratadistas, los factores que determinan en cada caso concreto la política general de sueldos y salarios, son:

1º. La política general que se siga en materia de reclutamiento y selección, puesto que los salarios elevados atraen a más solicitantes de empleo y permiten que la Dirección escoja sus empleados de entre un conjunto más numeroso de talentos. Además, ayudan a mantener la moral y a que los empleados ofrezcan más resistencia a abandonar sus puestos. Sin embargo, los sueldos elevados no son por sí solos garantía de motivación para una producción elevada.

2º. Las relaciones públicas de la empresa, pues si desea --- crearse un buen nombre en la comunidad, puede acordar el pago de salarios elevados.

3º. La influencia de la presión sindical, puede ser también --- un factor importante por sus repercusiones prácticas en orden al nivel salarial.

4º. Los beneficios económicos que consigue la empresa, igualmente pueden ser un factor expansivo o limitativo.

5º. Las condiciones de empleo en la región, según que la mano de obra abunde o escasee, inciden asimismo en la política salarial(25).

b) Tesis de A. Owens

En su exposición, parte de la afirmación de que "el empleador no logra gran ayuda en la teoría de los economistas relativas a los salarios. Su dificultad surge del hecho que no puede medir la contribución hecha por ningún empleado en particular al producto en sí". En consecuencia, sugiere como criterios a seguir, los siguientes:

---

(25) "Los problemas humanos de la Dirección", México, 1961, pág.665.

1º. Competencia que le hacen las otras empresas para reclutar personal. En consecuencia, su nivel de salarios tiene que ser similar a ellas para lograr atraerlos y luego tiene que ser superior, si les exige más o requiere un mayor esfuerzo.

2º. Costo de la vida, cuyo nivel determina también el de los salarios a satisfacer.

3º. Capacidad de pago de la empresa de forma que cuando sus posibilidades financieras aumentan, paralelamente deben incrementarse los salarios. Este factor no siempre es aceptado por el empresario, - si bien esto no sea obstáculo para basarse en este argumento para el - despido de los trabajadores, cuando la situación financiera es deficiente.

4º. Condiciones de trabajo, tanto respecto a los factores ambientales satisfactorios: iluminación, calefacción, etc., como a los de régimen laboral: horas extraordinarias, incentivos, etc.; pueden - ser aspectos trascendentes a tener en cuenta junto con el estricto nivel salarial, pues en ocasiones todos aquellos son más atractivos que una simple elevación del salario.

5º. Naturaleza de las tareas a realizar, que demandan distintas exigencias en sus ejecutantes y, por tanto, diferentes niveles retributivos para compensarlas.

6º. Capacidad del obrero, que independientemente del grado de conocimientos y adiestramiento que se exija, muestra distinta destreza y habilidad en el trabajo, con lo cual ésta ha de ser también compensada proporcionalmente (26).

c) Tesis de P. Pigors y Ch. A. Myers

Para estos autores, "cuatro son las consideraciones principales que afectan a la determinación y los cambios en el nivel de salarios de la empresa:

1º. Los salarios pagaderos por trabajos comparables, en - - -

---

(26) Obra citada, pág. 441-48.

otras firmas en el mercado de trabajo o en la industria.

2º. Las condiciones o situaciones financieras de la firma.

3º. El costo de la vida.

4º. Los reglamentos oficiales tales como las leyes sobre salario mínimo, o el ajuste y el arreglo oficial de las disputas" (27).

d) Tesis de la Comisión Nacional de Productividad Industrial -- española

Por último, para la desaparecida Comisión Nacional de Productividad Industrial, "la política de retribución del trabajo en una empresa, debe conjugar los siguientes aspectos:

1º. Retribución y nivel de vida: la retribución ha de permitir un nivel de vida mínimo que satisfaga las necesidades mínimas -- biológicas y culturales de la sociedad en que vivimos.

2º. Retribución y tarea desempeñada: la escala de retribución ha de estar en relación con la importancia de las tareas efectuadas.

3º. Retribución y eficacia en la tarea: la retribución debe -- tener también en cuenta las diferencias que en una misma tarea presentan en su actividad y en sus resultados las distintas personas. Es necesario apreciarlo, como recompensa por el trabajo desarrollado y como estímulo para mejorarlo.

4º. Retribución y éxito económico de la empresa, que si bien no es una exigencia, pero sí es una conveniencia. La participación en los beneficios constituye la cúspide de una política de relaciones -- humanas.

5º. Coordinación: más importante todavía que atender a cada -- uno de estos aspectos es conseguir la coordinación entre ellos, de modo que las retribuciones en la empresa formen un conjunto armónico y estimulante. Por supuesto, este conjunto ha de armonizarse, además, --

---

(27) Obra citada, pág. 377.

con dos factores externos: la capacidad económica de la empresa y la situación del mercado de trabajo" (28).

#### e) Conclusión

En las tesis reseñadas, se comprenden un haz de factores bastante completo, y sobre todo, sumamente sugerente: desde una visión amplia, como es la que nos ofrecen Strauss y Sayles, en la que se incluyen aspectos tan poco tenidos de ordinario en cuenta, como las relaciones públicas; hasta posiciones restrictivas como las de Owens, Pigors y Myers, e intermedias como las de nuestra extinguida Comisión de Productividad Industrial; nos encontramos una gama completa de condicionantes del régimen salarial (29). Podríamos afirmar, que en estas tesis, elegidas un poco como muestra, se enumeran prácticamente todos los factores que, de una u otra forma, inciden en la determinación del régimen salarial; si bien hay que destacar, lamentándolo, — que de ordinario, no suele destacarse el aspecto humano en la formulación de tales factores, pues, incluso, cuando se habla de costo de vida, se hace de forma que viene al recuerdo la vetusta Ley de Bronce — de los salarios.

#### D) Procedimientos retributivos

Prescindiendo de las prestaciones económicas de carácter diferido, así como también de los diversos beneficios que se pueden otorgar en base a la relación contractual laboral y que tienen naturaleza económica; la empresa ha implantado y ensayado múltiples métodos retributivos, cuyo análisis pormenorizado excede de nuestro propósito. En consecuencia, estimamos que es suficiente con su planteamiento esquemático, sin pasar al estudio detallado de las diferentes modalidades. Una visión de conjunto de éstas, nos la ofrece T. Rodríguez Lahagún, cuando afirma que "los criterios generales de retribución que se reflejan en cualquier política de salarios, son los siguientes:

a) Criterio de profesionalidad, que jerarquiza los salarios de

---

(28) "Relaciones Humanas", Madrid, 1959, pág. 143-47.

(29) Scott, Clothier y Spriegel, formulan una tesis similar a las reseñadas, si bien presenta algunas novedades (Obra citada, pág. 396).

acuerdo con las categorías profesionales de cada uno de los trabajadores. Estas categorías profesionales se definen ponderando especialmente la instrucción, experiencia y responsabilidad de las personas que desempeñan los distintos oficios, profesiones y especialidades de cada actividad.

b) Criterio de valoración, cuya diferencia con el anterior radica en que éste se proyecta sobre los requisitos o cualidades que exige la tarea en sí, independientemente de la categoría que ostente la persona que la ejecuta.

c) Criterio de rendimiento, que se fija en los resultados obtenidos por la persona en la función encomendada, calificando sobre todo el grado de eficacia de cada uno de los trabajadores.

Estos criterios -concluye- pueden adoptarse aislados entre sí (salarios por categorías, por zonas de valoración, por destajos) o -- complementándose entre dos de ellos, e incluso entre los tres (salarios por categorías, pluses por puestos de trabajo y méritos o incentivos por rendimientos)" (30).

Las distintas modalidades de retribución han sido estudiadas amplia y exhaustivamente por la doctrina, con lo cual, las posibilidades de efectuar aportaciones originales en este campo son mínimas; -- aparte de que profundizar en el mismo, no es necesario para nuestro propósito en el presente caso, por lo que consideramos que es suficiente con remitirnos a alguno de tales estudios, efectuados, tanto por la doctrina española (31), como a la extranjera, que estamos manejando

---

(30) "La Dirección de Personal", Bilbao, 1968, pág. 55.

(31) Vid.: M. Alonso García: Obra citada, pág. 452-63 y 482-503; M. Alonso Olea: Obra citada, pág. 108-110 y los sucesivos trabajos publicados bajo la rúbrica "Salarios y Seguridad Social" en "R.I.S.S.", en los años 1953-58; S. Álvarez Gendín: "Del régimen del asalariado al de la participación laboral", Oviedo, 1952; G. Bayón Chacón: "Aspectos jurídicos del salario mínimo", en "Revista de Derecho Privado", XII, 1960; G. Bayón Chacón y E. Pérez Botija: Obra citada, pág. 417-52; E. Borrajo Dacruz: "Configuración jurídica del salario", "RPS" nº 50; M. Hernáinz Márquez: "Tratado Elemental de Derecho del Trabajo", Madrid, 1969, pág. 374-88 y 402-13; J. Jane

en nuestro trabajo (32).

### E) Incentivos

Uno de los aspectos a los que modernamente se le presta mayor atención, si bien hay que reconocer que con éxito relativo, es al de los incentivos como fórmula retributiva, que teniendo una base objetiva, puede adaptarse a las peculiaridades subjetivas de los afectados (33). En este sentido, D. Yoder considera que un plan de incentivos debe responder a los siguientes principios:

1. Sólo es efectivo cuando empresa y personal los desean, si éste se opone, pueden esperarse muchas críticas y quejas.

2. Deben explicarse completa y repetidamente a fin de que el personal entienda las bases de sus salarios.

3. Debe estar abierto para cualquier cambio necesario, asegurando al mismo tiempo al personal que las tarifas no se revisarán cada vez que la Dirección piense que hay quien gana demasiado.

4. Debe garantizar la posibilidad de revisiones si en su aplicación resultan injusticias.

5. Debe ajustarse al trabajo o trabajos a los que se refiere.

---

Sola: "El problema de los salarios en España", Barcelona, 1969;-  
C. Peso y Calvo: "La ordenación de la retribución del trabajo -- por cuenta ajena según el Decreto de 21 de septiembre de 1960",-  
"Revista de Trabajo" nº 6 de 1960; M. Torres López: "Teoría de -- la Política Social", Madrid, 1954, pág. 143-62.

(32) Vid.: J. Chevalier: "Organización de Empresas", Barcelona, 1960, pág. 620-36; Chruden y Sherman: Obra citada, pág. 604-18 y - - - 655-79; E. y E. Hijmans: "Práctica de la Organización Industrial",- Barcelona, 1961, pág. 278; W.H. Knowles: Obra citada, pág. 376; - R. Owens: Obra citada, pág. 453 y ss.; Scott, Clothier y Spriegel: Obra citada, pág. 397-410; Dr. E. Wisbert: "Organización para grandes empresas", Barcelona, s/f., pág. 117; D. Yoder: Obra citada, - pág. 599-613.

(33) F. Baierl en "El estímulo en la productividad", Barcelona, 1959,



6. Los beneficios que proporcione deben poder representar de un 15 a un 30% de incremento sobre la retribución básica.

7. La disposición de los standards debe ser clara, explicable y explicada a todos los participantes, y lo deseable es que aquéllos se fijen como consecuencia de los correspondientes estudios de tiempos.

8. Las cuantías de retribución garantizadas deben ser apropiadas, en términos diferenciales de habilidad, en toda la estructura de salarios (34).

En conclusión, estimamos que de la formulación anterior, merecen resaltarse las siguientes notas, como esenciales:

1ª. La aceptación por ambas partes, como punto de partida, -- pues si es fruto de una decisión unilateral de la empresa, será rechazado por el personal, y si es impuesto por éste a aquélla, la empresa no tendrá ningún interés en su aplicación. Ahora bien, la aceptación tiene que ser no sólo inicial, sino permanente, lo que significa que se requiere la conformidad durante toda la vida del sistema.

2ª. La claridad de sus normas, con objeto, no sólo de que sean fácilmente comprendidas, sino sobre todo, que no plantee dudas su aplicación.

3ª. Su flexibilidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias, así como también para que se puedan efectuar las correcciones -- que la experiencia aconseje.

4ª. Su carácter estimulante auténtico, lo que demanda, en primer lugar, que se brinden alicientes reales para un mayor rendimiento; en segundo término, que se parta siempre de una base razonable y en -- tercer lugar, que se consideren las diferencias de habilidad que existen entre el personal.

---

ofrece un análisis profundo y completo de las distintas modalidades y sistemas de incentivo en la retribución.

(34) Vid.: Obra citada, pág. 501.

## F) Retribución de directivos

En principio, puede pensarse que la retribución del personal que ocupa puestos de mando no debe presentar ningún problema, y que es suficiente con asignarle la correspondiente remuneración dentro de la escala general; y, sin embargo, la realidad nos está poniendo con frecuencia de relieve que si bien esto es cierto, no obstante, no es suficiente, por cuanto al fijar la tarifa correspondiente hay que conjugar una serie de factores sumamente importantes, que podemos sintetizarlos en estos dos: por una parte, la retribución de los directivos tiene que ser adecuada y, por otra, tiene que guardar la debida proporción con los que percibe el resto del personal. Lo primero, por cuanto que si no hay las diferencias necesarias, carecerán de aliciente tales puestos y, como consecuencia, el personal no será propicio a ocupar los mismos, ya que entrañan una mayor responsabilidad, y lo segundo, por cuanto si las diferencias no son proporcionadas, el resto del personal puede sentirse injustamente tratado y como reacción, su actitud ante la empresa y ante sus jefes puede ser manifiestamente desfavorable.

Con respecto al primer problema, T. Haimann afirma que "es esencial que toda empresa cuente con un tipo de estructura de retribución económica que permita conservar a los ejecutivos competentes en la misma y atraer a otros de fuera". Añadiendo que "los factores que contribuyen a determinar la cuantía de la retribución de los directivos, son: el volumen de la empresa; la industria en que se trabaja y la importancia de su contribución al proceso de la toma de decisiones" (35).

Por su parte, Chruden y Cherman destacan que "los planes de compensación para ejecutivos, aún más que para otros empleados, deben estar diseñados para estimular el entusiasmo por su trabajo, la lealtad hacia la compañía y la motivación que los haga utilizar sus energías y habilidades al máximo posible. Aunque el prestigio y la satisfacción de ser ejecutivo puede tener algún valor psicológico para el individuo, no constituye un sustituto para las recompensas financieras.

---

(35) "Dirección y Gerencia", Barcelona, 1965, pág. 543-44.

Los planes de compensación para ejecutivos deben, además, no sólo estimular su rendimiento, sino que también deben facilitar el hacerse - de buenos talentos ejecutivos e inducir al personal ejecutivo a contnuar su avance y desarrollo profesional" (36).

En definitiva, se reconoce que los objetivos que debe perse--guir un régimen retributivo general, se agudizan aún más con respecto al personal que ocupa puestos dirigentes; sobre todo, si tenemos en - cuenta que en sus manos está la vida de la empresa: su competencia, - entusiasmo y dedicación repercuten directamente en los resultados. Po--dríamos, pues, afirmar, que si hacen falta hombres de valía en los -- puestos directivos, es preciso retribuirlos bien, para contar con - - ellos, y que es necesario también que estén motivados positivamente, - para que desplieguen toda su capacidad, la desarrollen más y permanez--can al servicio de la empresa con una dedicación plena y efectiva. -- Ahora bien, no se puede ignorar el segundo aspecto que indicábamos: - la proporcionalidad con la retribución de sus colaboradores, pues, en otro caso, éstos se convertirán en sus simples subordinados. Y aquí - es donde radica la principal dificultad, pues si los directivos han - de ser bien retribuidos, y cada vez más, a medida que se les exige -- una mayor preparación y una dedicación más intensa; el resto del per--sonal también lo ha de ser, si se pretende que exista una armonía en--tre unos y otros. En consecuencia, la solución está en compensar - -- ampliamente al personal y después establecer la escala de los directi--vos marcando diferencias que respondan realmente a la mayor competen--cia, entrega y responsabilidad que se les exige (37).

Finalmente, es interesante comparar las diferencias que exis--ten en el sistema de retribución de los dirigentes entre la esfera pú--blica y la privada. Refiriéndose a la realidad de la sociedad norte--americana de hace varios años, Scott, Clothier y Spriegel, afirmaban que "comparando los sueldos de los organismos gubernamentales con los de las empresas, para trabajos análogos, se llega a esta conclusión:

---

(36) Obra citada, pág. 667.

(37) Vid. W.H. Newman: "Programación, Organización y Control", Bilbao, 1962, pág. 418-28.

1º. Los sueldos de las categorías más bajas tienden a ser más elevados en los organismos oficiales que en la industria.

2º. Los sueldos de los niveles medios tienden a ser algo más elevados en los organismos oficiales.

3º. Los sueldos de las categorías superiores de supervisión -- tienden a ser más bajos en los organismos del Gobierno que los del -- trabajo correspondiente en las industrias" (38).

Creemos que esta conclusión es generalmente válida para casi todos los países, con la consecuencia perjudicial para la Administración, de que se halla en la situación de perder a sus mejores profesionales, no sólo por razones económicas, que son evidentes, sino sobre todo, que salvo el estímulo que puede suponer el estar próximos a los centros de decisión política, con lo que esto entraña de influencia social; hay otros factores de signo negativo que precisan ser compensados económicamente: por una parte, la menor iniciativa de que dispone el dirigente público, sometida a una normativa rigurosa, establecida por la legislación correspondiente, la que no obstante, le impone, al menos formalmente, una mayor responsabilidad; y, por otra, las dificultades y problemas que surgen de la relación directa con los políticos, los que en ocasiones no aprecian debidamente la aportación y contribución de los dirigentes profesionales, a los que en tales supuestos, consideran como simples subordinados; sobre todo, en la etapa inicial de acceso al poder por parte de aquéllos, actitud que de ordinario se va transformando a medida que pasa el tiempo, pero como simultáneamente se va agotando el mandato de los políticos; sucede que de nuevo ha de empezar a hacer méritos el funcionario ante el político que sube al poder, y así continuamente, a lo largo de su vida profesional.

#### C) Retribución del personal burocrático

Como último aspecto, de los diversos que podríamos examinar, nos referiremos a la problemática retributiva del personal burocrático; en la que merece destacarse que si bien en épocas pasadas no pre

---

(38) Obra citada, pág. 409.

sentaba cuestiones específicas, fundamentalmente debido, por una parte, a que su nivel era, de ordinario, más elevado, en términos generales, al puramente industrial y, por otra, la modalidad de pago: mensual, suponía una distinción con respecto a aquél; hoy la situación se ha trastocado, de forma tal que lo habitual es que la retribución del personal industrial sea superior en cuantía y, en muchos casos, se va transformando también en mensual; con lo cual los empleados administrativos estiman que van quedando en situación de inferioridad.

Por otra parte, hay que advertir que la aplicación de los sistemas retributivos utilizados en la esfera puramente industrial o de servicios; al campo administrativo presenta dificultades, así se pone de relieve por E.N. Kausch que "los planes de remuneración de los empleados de oficina, siguen teniendo defectos:

1. Resultan caros de calcular, instaurar y mantener.

2. No han contado en modo alguno con idéntica aceptación, ni por parte de los individuos ni por la de los sindicatos; en realidad, ese escepticismo de la Dirección se ha extendido a los empleados.

3. La variedad de sistemas lleva a la confusión" (39).

En consecuencia, hay que reconocer que la implantación de sistemas retributivos estimulantes han tenido, de ordinario, escaso éxito, con lo cual se suscitan problemas difíciles de resolver; los que, por otra parte, cada vez tendrán más importancia, a medida que el trabajo burocrático crece, se desarrolla y se tecnifica más, según van avanzando y progresando los procedimientos de automatización en las empresas. En efecto, si el desarrollo tecnológico tiene como una de sus consecuencias el traspaso de personal del plano de ejecución al de programación y control, el mismo genera una importancia creciente del grupo burocrático, tanto cuantitativa, como cualitativamente. De aquí el que se requiera una mayor atención a sus integrantes y, sobre todo, al sistema retributivo que se les aplique, con objeto de conseguir resultados satisfactorios.

---

(39) "Elementos de Administración de Oficinas", México, 1966, páginas 154-55.

## 7. El régimen retributivo en la Administración Pública

### A) Planteamiento

"La retribución de los funcionarios profesionales --advierte el Profesor García-Trevijano-- constituye uno de los puntos más importantes de la función pública de todos los países porque no solamente se refiere a aspectos jurídicos que relaciona al funcionario con la Administración, sino que en su conjunto afectan también a la economía del país. Precisamente los Estados tratan de limitar al máximo lo que denominan gastos consuntivos y de administración (no de inversión), --por entender que retrasan y frenan el impulso del desarrollo económico. El volumen total dedicado a remuneraciones de funcionarios forma parte, evidentemente, de un gasto de esta índole, ya que no puede considerarse como una inversión productiva, entendida ésta en términos puramente económicos. Precisamente por ello, el interés de todos los países se ha centrado en el tema de la remuneración" (40).

En consecuencia, hay que admitir que la incidencia en la economía nacional del costo de la retribución de los funcionarios, es --uno de los aspectos que determinan la atención que hoy se presta a la misma, unido a la preocupación existente por un mejor aprovechamiento de los recursos públicos que permita una acción más eficaz de la Administración Pública. Frente a este enfoque, pierde interés el análisis de la naturaleza jurídica de la retribución de los funcionarios que --durante mucho tiempo fue uno de los centros de atención de la doctrina (41). Esto no significa, por otra parte, que carezca de objeto tal estudio; supone, por un lado, que las aportaciones doctrinales han --permitido una elaboración tan completa de la misma, que no es fácil --de superar y, por otro, que la repercusión práctica de estas otras --

---

(40) "Tratado de Derecho Administrativo", tomo III, Madrid, 1970, página 655.

(41) El Profesor García-Trevijano, nos ofrece un amplio estudio sobre el tema. (Obra citada, pág. 561-64).

Igualmente el Profesor A. Martín Díez --citada en su estudio "La Remuneración de los Funcionarios Públicos" ("RFP" nº 39).

facetas del tema demandan que el esfuerzo principal se dirija a la --  
búsqueda de soluciones correctas a las mismas.

## B) Factores condicionantes

En tesis de Mosher y Cimmino, las ideologías y tendencias que influyen en el régimen de las retribuciones de los funcionarios públicos son:

- el mercado de la mano de obra, en el que la Administración Pública está sujeta a la concurrencia de las empresas privadas, al menos por lo que se refiere a algunas de sus categorías de empleados. -- Por este motivo, los índices de retribución no pueden llevarse muy -- por bajo de las tarifas aplicadas en sectores diversos de la empresa privada, ni tampoco pueden, sin dificultades, superarlas en mucho, -- por oponerse a ello razones de índole política y social.

- la fuerza económica y política de que dispone el personal -- mismo, allí donde el fenómeno del sindicalismo ejerce su influencia, -- la Administración Pública se ve obligada a contratar, a recurrir a -- pactos con los sindicatos, en el momento en que se produce en el sector privado una acción análoga dirigida a obtener mejoras económicas.

- el fluctuar de los precios al por menor y el constante oscilar del coste de vida. Administraciones públicas y privadas, indistintamente, están llamadas continuamente a interesarse por el problema -- de modificar los índices de retribución como consecuencia de los -- aumentos de dicho coste (42).

Estos factores, efectivamente, condicionan la política retributiva en la Función Pública, pero junto a ellos, podríamos incorporar algunos más, que los complementan y que, en determinados momentos, -- tienen una influencia, incluso mayor:

- la situación financiera de la Hacienda Pública, es un factor fundamental, sobre todo cara a una revisión del nivel retributivo,

---

(42) "Ciencia de la Administración", Madrid, 1961, pág. 490-91.

pues éste es posible cuando aquélla es saneada y resulta muy difícil cuando se halla en déficit.

- La situación política del Gobierno ante la sociedad respectiva, puede ser también un factor importante, si no respecto al sistema retributivo general, sí al menos referido a determinados sectores de la Función Pública. En efecto, la fortaleza política del Gobierno no requiere apoyarse en las estructuras funcionariales para hacer frente a la opinión pública. En cambio, la debilidad de aquél, puede demandar basarse en dichas estructuras y, en tales casos, se impone una elevación del nivel retributivo, para atraerse a los situados en aquellas.

- La importancia de la burocracia dentro de la vida del país puede ser igualmente un factor importante y distinto del que se refieren Mosher y Cimmino. En aquellas sociedades, en las que, independientemente de la existencia o no de sindicatos o asociaciones de funcionarios; éstos constituyen grupos auténticos de presión; influyen en la reglamentación del sistema retributivo, si bien en estos supuestos, su incidencia no sea general, sino limitada a los sectores que les interesan, con lo cual, los restantes se ven afectados en sentido negativo, al crearse un manifiesto desequilibrio entre unos y otros.

Todos y cada uno de estos factores, a los que podríamos incorporar algunos más, condicionan y determinan la situación en concreto; la que no siempre se puede considerar como satisfactoria; ya que en definitiva, depende en cada caso del juego y presión de los intereses encontrados y preponderantes.

### C) Análisis crítico del régimen retributivo en la Función Pública

En la doctrina encontramos diversos análisis críticos, con una significación muy varia, y de ellos, hemos seleccionado tres, que los consideramos sumamente representativos. Si bien tenemos que advertir que su reproducción no entraña una identificación total con su contenido.

La primera tesis, nos brinda un examen profundo sobre los presupuestos reales en los que se basa el régimen retributivo, así como



también de las consecuencias lógicas del mismo, que necesariamente -- tienen que ser desfavorables. La segunda tesis, centra la atención -- principalmente en el aspecto económico, y de él deduce los efectos -- perjudiciales que se derivan de la escasez de los medios disponibles y, sobre todo, de su desacertado empleo. Y la tercera tesis, formula directrices convenientes y sintetiza los fallos más frecuentes que -- suelen observarse. En total, las tres tesis nos ofrecen un diagnóstico y un pronóstico realista de la deficiente salud del régimen retributivo en la Función Pública.

a) Tesis del Profesor Nieto García

Para el Profesor A. Nieto García, "las tradicionalmente consideradas disfunciones administrativas son simples funciones (o fenómenos normales) latentes en toda organización burocrática:

1ª. La previsión reglamentaria de las retribuciones no puede retribuir con justicia el trabajo de los funcionarios, ya que se basa, conforme a la tradición, de modo exclusivo, en dos presunciones: la -- de que la pertenencia a un Cuerpo determina la calidad del trabajo -- realizado y la presunción de que con el transcurso del tiempo al servicio de la Administración se adquiere una experiencia que redunde en la calidad del trabajo. Pero sucede en la realidad, en primer lugar, -- que estas presunciones no siempre se confirman, ya que el sistema de ingreso en un Cuerpo no está regulado en todos los casos por unas oposiciones, ni éstas exigen un nivel homogéneo; y, además, aun suponiendo que el nivel intelectual del funcionario es alto, ello no garantiza la calidad de sus producciones... Y no menos inexacta resulta con frecuencia la segunda presunción: la permanencia en el cargo puede -- producir no una acumulación de experiencias sino una acumulación de -- rutinas, de decepciones y de errores, que, paradójicamente, van a resultar mejor remuneradas. Pero es que aún hay más: aun suponiendo que estas presunciones fueran ciertas, es claro que no cubren todos los -- criterios que sirven para valorar un trabajo. El interés del funcionario, su celo y, sobre todo, la calidad intrínseca de lo realizado, -- quedan fuera de estas perspectivas tradicionales.

2ª. La previsión reglamentaria de las retribuciones no estimula la eficacia de los funcionarios (la Ley del mínimo). En otro orden de consideraciones hay que tener en cuenta que las predeterminaciones

reglamentarias sólo cubren un cierto nivel standard del rendimiento - exigible al funcionario medio, y no pueden prever mayor rendimiento... El necesario resultado de todo esto es que el funcionario celoso y -- eficiente, vinculado irremediabilmente a los niveles retributivos reglamentarios medios, tiene que sentirse pronto defraudado y ante el -- convencimiento de que son inútiles (retributivamente) sus esfuerzos, -- que será deslealmente retribuido. Más aún: en toda dependencia ha de operar indefectiblemente la Ley del mínimo, que consiste en que todos los funcionarios, por razones psicológicas muy explicables, ajustarán su rendimiento al nivel del funcionario que menos rinda y cobre igual que ellos.

3ª. El sistema burocrático es ineficaz. Pero lo verdaderamente importante de una organización burocrática no es sólo que uno de -- sus elementos esenciales (la previsión reglamentaria de las retribu-- ciones) sea injusta, sino que todo el sistema es ineficaz" (43).

b) Tesis de G. Ardant

Del análisis que efectúa del sistema retributivo en el campo público, merecen destacarse las siguientes conclusiones:

1ª. La relativa debilidad de la remuneración de ciertos em-- pleos se traduce o bien en una dificultad de reclutamiento o bien en la rápida marcha de ciertos funcionarios. Si no se pudiera contar con el deseo de ciertos funcionarios de servir al interés general, aun a costa de sus propios intereses, puede decirse que en muchos cuerpos -- asistiríamos a una selección al revés, ya que los elementos más activos y más capaces desaparecerían progresivamente en beneficio del sector privado.

2ª. Por otra parte se produce una especie de fenómeno de compensación. En algunos cuadros, los agentes del servicio público tienden a restablecer la igualdad reduciendo la duración o el rendimiento del trabajo. Los jefes saben esto, y saben también que si se muestran

---

(43) Vid.: "La Retribución de los Funcionarios en España", Madrid, -- 1967, págs. 368-69.

exigentes, se exponen a ver desaparecer un personal peor retribuido -- que en el sector privado. En algunas Administraciones y para ciertos empleos, tiende a establecerse una especie de modus vivendi por el -- que los directores de todos los grados compensan la insuficiencia de las remuneraciones exigiendo menos.

3ª. Los niveles insuficientes de la remuneración hacen más difciles las reformas de las estructuras y de los métodos y contribu-- yen también a que aparentemente sean menos necesarias. Si algunos de los funcionarios tuvieran un sueldo más conforme a la calidad y al -- trabajo que se les puede y se les debe pedir, sería más difícil dejar que algunos de ellos se vieran poco ocupados.

4ª. Está comprobado que en muchas Administraciones, a falta - de medios materiales o a falta de auxiliares, los funcionarios supe-- riores se ven obligados a realizar trabajos que no exigen ni tecnicis-- mo ni cualidades especiales. Si a estos cuadros y a estas técnicas se les pagara a un precio equivalente al del sector privado, la sola pre-- ocupación por los ahorros presupuestarios ejercería una mayor presión en pro de una mejor organización del trabajo.

5ª. Característica de la remuneración de los funcionarios es su rigidez, que la hace casi por completo independiente de los resul-- tados obtenidos, con lo cual se deriva una escasa productividad.

6ª. No hay razón para que el funcionario que ha realizado es-- fuerzos inteligentes y coronados por el éxito para hacer más eficaz - un servicio o una parte del servicio, no pueda obtener una ventaja pe-- cuniaria equivalente a la que podría conseguir con el mismo esfuerzo en el sector privado. Es evidente que se deben tomar precauciones pa-- ra evitar que las concesiones de primas de este tipo no degeneren en favores abusivos. A tal fin no creemos que sea imposible establecer - sistemas de garantías y de control (44).

#### c) Tesis de las Naciones Unidas

Por último, las Naciones Unidas formulan una serie de princi--

---

(44) "Técnica del Estado", Madrid, 1962, pág. 173-77.

prios, así como también denuncian diversas corruptelas que sintetizados los reproducimos a continuación, por considerar que presentan un indudable interés. Como principios, podemos reseñar:

1. Las escalas de sueldos en el servicio civil deben ser justas y adecuadas.

2. Los puestos de la carrera administrativa merecen tener un sueldo conveniente en relación con el costo de la vida y habida cuenta de los deberes, responsabilidades, requisitos, actuación en el desempeño del puesto y duración del servicio.

3. La remuneración que pague el Gobierno debe tener alguna -- relación con el tipo de sueldos que se pagan por puestos análogos en el sector privado.

4. Los sueldos de un servicio público de carrera eficaz deben ser lo bastante elevados para que el Gobierno pueda pedir a los funcionarios de carrera que sirvan a su país desempeñando sus funciones a tiempo completo y prohibir el doble empleo.

5. Cabe aumentar el salario básico individualmente mediante -- el pago de aumentos dentro del grado durante los períodos de servicios satisfactorios. Es inevitable en un servicio civil de carrera que muchos empleados permanezcan muchos años en el mismo grado haciendo el mismo trabajo. Un sistema en el cual se concedan aumentos de salario siempre que el desempeño de las funciones sea satisfactorio proporcionará un incentivo para trabajar bien en toda la escala jerárquica.

En cambio, como corruptelas, se mencionan:

1ª. Un nivel inadecuado de sueldos en el servicio civil de -- carrera se traduce en la pérdida de personal competente y fomenta las prácticas que degradan la transacción de los negocios públicos.

2ª. Los sueldos insuficientes en el servicio público constituyen un dispendio, no una economía. La carga que representa para el -- presupuesto nacional una muchedumbre de empleados de tiempo parcial -- que deben su nombramiento a la recomendación es mucho mayor que la --

que supone el pago de sueldos suficientes a un cuerpo de funcionarios reducido, pero más eficaz.

3ª. Es imposible lograr que haya probidad en el servicio público cuando los funcionarios no reciben una remuneración que les permita vivir. El Gobierno estimula la corrupción cuando los salarios -- son insuficientes.

4ª. Un servicio civil de carrera insuficientemente remunerado es casi invariablemente improductivo y excesivamente numeroso.

5ª. Son muchísimos los países donde los sueldos escasos y la media jornada de trabajo son la regla, de suerte que los empleados y funcionarios públicos se ven obligados a tomar otro empleo. Esto a su vez da lugar al bajo nivel e ineficacia del servicio que se presta al público. El extenuado funcionario corre de un trabajo a otro, teniendo que repartir sus energías y su celo y recibe unos sueldos que son fracciones de su retribución por largas horas de esfuerzo y la escala o nula protección que le dan su pensión parcial y las prestaciones -- también parciales de la seguridad social (45).

#### D) Principios de un sistema retributivo

##### a) Tesis de Louis Camu

El Profesor Martín Díez-Quijada, expone y comenta de la siguiente forma dicha tesis: "en tres principios estima Louis Camu que debe basarse todo plan de remuneración de funcionarios:

- Un principio de justicia: el sueldo debe permitir al funcionario llevar una vida digna.

- Un principio económico: las funciones deben ser retribuidas con arreglo a su productividad.

- Un principio de organización: el Estado debe atraer a su -- servicio a los mejores".

---

(45) Vid.: "Manual de Administración Pública". N.York, 1962, pág.49-50.

"El primero de estos principios -añade el comentarista- impone que el escalón más bajo de la función pública debe recibir, al menos, la retribución que le permita un mínimo vital. El segundo supone un difícil cálculo. La evaluación de la productividad de una determinada función pública, puede hacerse de dos modos diferentes. Uno, válido sólo en los países de economía libre, el de calcular la productividad de un empleo público, según la utilidad marginal del mismo; en muchos casos esto no será posible y entonces se acude a buscar en el sector privado un empleo análogo, y ver lo que se paga con él. En los países de economía cerrada, cual ocurre en los países socialistas, la evaluación de la productividad se hace en jornadas de trabajo, según la tarea, que debe ser cumplida según las normas de rendimiento calculado. Pero como la productividad de un peón no es la misma que la de un ingeniero, a cada uno se le afecta un coeficiente que origina una tensión o escala de sueldos.

El último principio -concluye- es, en realidad, un corolario de los otros dos. Un bienestar suficiente y una productividad normal dan a los servicios de la Administración un prestigio que hará atractiva la función pública, de modo que a ella acudirán en número suficiente, candidatos que permitirán elegir a los mejor dotados. Ello -- impone a la Administración una vigilancia constante sobre la productividad de sus servicios, porque puede ocurrir que a ella acuda un número elevado de aspirantes a sus empleos, precisamente por la baja productividad de la función pública y como trampolín para obtener -- -- otros" (46).

#### b) Tesis de E. Gorrochategui

Hay que advertir de entrada, que dicho publicista al exponer su concepción estaba contemplando la realidad española. No obstante, -- estimamos que aquélla tiene validez general, y, por tanto, es procedente su inclusión en este epígrafe. Su afirmación clave es la de estimar que "la permanencia y la eficacia de un sistema de remuneraciones dependen, en último análisis, de dos condiciones fundamentales: la de distribuir equitativamente una masa disponible de recursos en un momento dado del tiempo y el asegurar que la remuneración de cada fun--

---

(46) Vid.: Artículo citado.

cionario, sometida a las vicisitudes de un mercado de trabajo futuro, va a ser adecuada para proporcionar a la Administración los elementos personales que en el porvenir ha de servirse. La configuración de un sistema de remuneraciones tiene que responder, pues, no sólo a consideraciones de equidad o control presupuestario, que son las que tradicionalmente han prevalecido, sino que ha de tener en cuenta asimismo, otras razones de carácter técnico, como son las de asegurar la permanencia y el perfeccionamiento hacia el futuro de los propios cuadros de la Administración. No basta, en definitiva, con asegurar que todas las percepciones del funcionario estén basadas en una razón legal; es preciso que la remuneración se adapte estrechamente al sistema de promoción de funcionarios establecido, pues de otro modo éste quedaría pronto vacío de virtualidad, poniéndose en peligro uno de los postulados fundamentales de la política de personal, a saber, que el funcionario ha de encontrar en todo momento estímulo adecuado para su trabajo" (47).

### c) Conclusión

En las dos tesis reproducidas, se ponen de relieve los problemas principales que plantea el régimen retributivo en la Función Pública, así como también las posibles soluciones a la misma; que si -- en términos generales coinciden con problemas y soluciones propuestos en el campo privado, presentan además peculiaridades propias. Así, es evidente que tanto en una esfera como en otra, la retribución debe -- ser suficiente para atender las necesidades del funcionario y su familia; debe ser adecuada a la función desempeñada y debe ser proporcionada a la eficacia con que se desarrolla.

Ahora bien, la dificultad, como se ha puesto de relieve, no -- está en el terreno de los principios, donde hay unanimidad total; radica, precisamente, en su aplicación, pues razones de tipo político, -- jurídico, económico, organizativo y sociológico, la hacen difícil en gran manera, originando los efectos reseñados en las distintas tesis reproducidas en este epígrafe. En consecuencia, consideramos:

---

(47) "El complemento de remuneración por destino desde el punto de -- vista de la política de personal" ("D.A." nº 82).

1º. Que reconocemos como presupuestos básicos del sistema retributivo en la Función Pública, los siguientes:

- Ha de permitir al funcionario satisfacer sus necesidades individuales, familiares y sociales, sin tener que acudir a otras actividades profesionales distintas.

- Ha de ser adecuado a las exigencias del puesto desempeñado.

- Ha de ser proporcionado a la eficacia con que se sirve tal puesto.

- Ha de ser similar, como mínimo, al satisfecho en la esfera privada por análoga exigencia.

2º. Que la estructuración de un régimen retributivo en la Administración Pública debería tener como bases las siguientes:

1ª. El sueldo inicial para cada nivel se debe fijar teniendo en cuenta los conocimientos, aptitudes y experiencia exigidos, de acuerdo con la estructuración de puestos de trabajo, que se estima indispensable y previa a la implantación de cualquier régimen retributivo racional.

2ª. Las diferencias entre los niveles sucesivos no deben ser muy acusadas, pero sí sensibles, para que resulte atractivo el -- asumir nuevas responsabilidades. Como máximo, se admite el de cinco a seis veces, si es que son bastantes los planos intermedios; en otro caso, no debe exceder de cuatro veces.

3ª. La antigüedad debe compensarse mediante un incremento del sueldo que se disfrute, por períodos determinados de tiempo efectivamente servido.

4ª. El sueldo debe ser objeto de una serie de posibles incrementos permanentes o temporales, los que precisan reunir los siguientes requisitos:

- Estar establecidos objetivamente.



- Aplicarse con carácter general y con criterios - --  
igualmente objetivos.

- Ser conocidos por todos los funcionarios, tanto su  
existencia, como su regulación y, sobre todo, su aplicación.

1) Como incrementos permanentes, se consideran, entre otros,  
los que tienen su causa en las siguientes consideraciones:

- Titulación o Especialización exigidas, que deben ser --  
distintas de las requeridas con carácter general para el acceso al --  
Cuerpo o función respectiva.

- Jefatura desempeñada, siempre que realmente sea tal, y  
no subterfugio para elevar los ingresos.

- Responsabilidad por el puesto desempeñado, cuando éste  
no se halle configurado como de mando, pues en otro caso, está ya in-  
cluida en aquél.

- Dedicación cuando sea superior a la normal, pero siem--  
pre que sea real y no un simple pretexto para incrementar la retribu-  
ción.

- Iniciativa, tanto si se requiere en el aspecto imagina-  
tivo, como en el de decisiones, y referida a puestos que no implican  
mando, pues en otro caso, está ya comprendida en el concepto de jefa-  
tura.

2) En tanto que los incrementos temporales, pueden ser debidos  
a:

- Razones familiares, así las Naciones Unidas reconocen -  
que "como parte de su sistema de clasificación de empleos y de su - -  
plan de remuneraciones, algunos gobiernos conceden subsidios familia-  
res por cada persona que tenga efectivamente a su cargo el empleado,-  
para complementar la paga. En los países donde abundan las familias -  
numerosas y los gastos de educación y vivienda son elevados, es de --  
absoluta justicia conceder subsidios, sobre todo con respecto a los -

hijos a cargo del empleado" (48).

- Mayor rendimiento o perfección en la labor, es decir, - un régimen de incentivos. Ahora bien, si teóricamente es fácil elaborar dicho régimen, en la práctica se plantean múltiples problemas, -- pues las circunstancias del mundo burocrático a estos efectos son, como se ha advertido, muy distintas a las de la esfera industrial; de aquí el que no sea fácil el trasplante de las ideas que expusimos con respecto a éstos. En consecuencia, podríamos afirmar que, aun reconociendo la necesidad de un régimen de incentivos, encontramos difícil su aplicación, salvo que esté implantado un sistema de valoración del personal. Sin ésta, el sistema de incentivos será un régimen de aumento retributivo más o menos acertado, según los criterios que presidan su vigencia; pero no un auténtico régimen de tales, pese a que así se le denomine.

## 8. El régimen retributivo en la Administración Civil del Estado

### A) Planteamiento

Al analizar en el Capítulo III la caracterización de la Función Pública española, anticipamos las líneas generales del nuevo ordenamiento legal del sistema retributivo, integrado por el sueldo, -- los complementos, los incentivos, las indemnizaciones y las gratificaciones. Con objeto de evitar reiteraciones, nos referiremos ahora -- exclusivamente a aquellos aspectos que requieren un mayor desarrollo, remitiéndonos a lo ya expuesto. Como normas fundamentales reguladoras de dicho sistema, se pueden mencionar:

- Ley Articulada de Funcionarios civiles, de 7 de febrero de 1964: artículos 95 al 101.

- Ley 31/1965, de 4 de mayo, de retribuciones.

- Decreto 1427/1965, de 28 de mayo, asignando los coeficientes multiplicadores.

---

(48) Obra citada, pág. 50-51.

- Decreto 2826/1965, de 22 de septiembre, por el que se aprueba la reglamentación provisional de los complementos de destino, de dedicación especial e incentivos.

- Decreto 2780/1965 de 23 de septiembre, relativo a retribuciones de los funcionarios en prácticas.

- Decreto 2781/1965, de 23 de septiembre, estableciendo el complemento especial a favor de los funcionarios que hubieran obtenido las categorías de Jefes de Administración o Jefes de Negociado de 3ª clase, mediante oposición directa y libre, especialmente convocada al efecto.

- Orden de 11 de octubre de 1965 regulando las retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado no afectados por la Ley 31/1965.

- Orden de 29 de octubre de 1965 conteniendo las normas de desarrollo de la Ley 31/1965 y del Decreto-Ley 12/1965, de 7 de octubre, sobre retribuciones de los funcionarios.

- Decreto-Ley 14/1965 de 6 de noviembre sobre modificaciones transitorias en la aplicación de determinados preceptos de las Leyes 30 y 31/1965, de 4 de mayo.

- Decreto 3318/1965, de 11 de noviembre, por el que se atiende de manera provisional el régimen de percepción de las indemnizaciones y asignaciones de residencia de los funcionarios.

- Decreto 3517/1965, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen de retribuciones de los funcionarios que prestan servicios en el extranjero.

- Decretos 1436/1966, de 16 de junio y 1340/1968, de 9 de mayo, por los que se regula el régimen y cuantía de las retribuciones correspondientes a funcionarios que ocupan plazas no escalafonadas.

- Decreto 2229/1966, de 13 de agosto, por el que se regula la aplicación del artículo 8º de la Ley de Retribuciones.

## B) Sistema implantado

El análisis sintético del régimen vigente lo vamos a efectuar siguiendo la sistemática que hemos propuesto en el epígrafe anterior, bajo la denominación de "bases para un posible sistema", por cuanto - de esta forma se puede estudiar comparativamente con ese esquema - - ideal, y, por otra parte, se facilita la agrupación de los distintos conceptos.

### a) Sueldo

El sueldo de cada funcionario resulta de aplicar al sueldo base uniforme de 36.000 pesetas anuales, el coeficiente multiplicador - que corresponda al Cuerpo al que pertenece aquél. El cuadro de coeficientes comprende dieciocho grados, y se inicia con el 1,0 y concluye en el 5,5; si bien hay que advertir que los tres primeros grados no - se han aplicado, posiblemente por su exigüedad.

Ahora bien, ¿cuál ha sido el criterio seguido en la asignación de los coeficientes? El Profesor García-Trevijano contesta a este interrogante diciendo que "aun cuando expresamente no se diga, resulta evidente, a la vista del cuadro de asignaciones a Cuerpos concretos, que el criterio que ha prevalecido ha sido el de la titulación exigida para el ingreso, y así aquellos que requerían título de doctor tienen el coeficiente máximo del 5,5; los que exigen título de Licenciatura o de Escuela Técnica Superior, oscilan entre 5 y 4; los que imponen título de Escuela Técnica de Grado Medio, Bachiller y similares, del 3,6 al 2,3; los de Bachillerato Elemental o similares, del 2,1 al 1,7 y, por último, los de enseñanza primaria o sin titulación, inferior al 1,7" (49).

### b) Diferencias entre niveles

Las diferencias existentes tienen una doble motivación: por una parte, en razones subjetivas: la pertenencia al respectivo Cuerpo da lugar, como queda indicado, a percibir un coeficiente distinto y,

---

(49) Obra citada, pág. 666.

en razones objetivas: el desempeño del puesto concreto de trabajo determina las mayores diferencias; no sólo en comparación con otros --- puestos de distinto nivel, sino incluso, y esto es lo grave, con relación a otros similares de distinto Departamento, como consecuencia del complejo sistema implantado, de complemento e incentivos.

c) Anticüedad

Se retribuye mediante el régimen de trienios del 7% del sueldo personal. Si bien hay que destacar que en el régimen heterogéneo - vigente, se llega a reconocer como servicios prestados que crean derecho a trienios, otras circunstancias dignas de respeto, pero que no debían haber sido atendidas por esta vía, por cuanto su aplicación -- conduce a situaciones en las que el funcionario tiene acreditados -- trienios que exceden del número de años de servicios reales, lo que -- resulta sumamente sorprendente (50).

Por último, merece destacarse igualmente, que fruto de la citada heterogeneidad, es el hecho de la diversa interpretación que se está dando al reconocimiento, a efectos de trienios, del tiempo de -- servicios prestados con anterioridad a desempeñar el puesto en propiedad. Interpretación que está siendo fuente de numerosos contenciosos, con objeto de lograr dicho reconocimiento.

d) Incrementos

a') De carácter permanente

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2826/1965, de 22 de septiembre, en relación con lo dispuesto en la Ley Articulada, podemos distinguir (51):

1º. Complementos de destino por especial responsabilidad, que se diferencian:

- Por especial responsabilidad, ligado al puesto de trabajo, que suponga la Jefatura de una unidad administrativa o de un grupo

---

(50) Vid.: Decreto 2780/1965

(51) Vid.: García-Trevijano: Obra citada, pág. 684-92.

de funcionarios.

- Por especial responsabilidad que resulta, no del desempeño de Jefatura de unidad administrativa, sino de puestos de trabajo a los que van unidas funciones de especial relevancia o aquellas - - otras que entrañan peligrosidad o penosidad especiales y cualesquiera otras que destaquen claramente por motivos análogos sobre el nivel medio de funciones similares.

Su cuantía se determina por las Juntas de Retribuciones y de Tasas, con independencia del sueldo, trienios y pagas extraordinarias, a que tenga derecho el funcionario que sirva puestos de trabajo merecedores de este complemento. Para establecerlos se tiene en cuenta la que, en su caso, estuviese fijada a la entrada en vigor del nuevo régimen, para conceptos iguales o similares (52).

2º. Complemento de destino de particular preparación técnica, distinta a la exigida normalmente al funcionario para ingresar en el Cuerpo al que pertenece, así como también por la posesión de un determinado Diploma. La retribución de esta preparación especial, en la -- primera etapa, consistió en la misma cantidad que por ella se viniese pagando, salvo que las Juntas de Retribuciones y Tasas estimasen que se debería alterar en más o en menos, en virtud de los nuevos sueldos que el funcionario afectado percibiese (53).

3º. Complemento de dedicación especial, en el que se distingue:

- Jornada de trabajo mayor que la normal, en la que a su vez se diferencian dos supuestos:

1) Dedicación no habitual que se preste en horas extraordinarias, que se retribuye mediante una cantidad alzada por hora, - que es igual para todos los Cuerpos de un mismo coeficiente o funcionarios que, dentro de un mismo servicio, desempeñan funciones análogas. Por regla general el valor-hora se calcula dividiendo el sueldo, - -

---

(52) Instrucción 1.2 del Decreto 2826/1965.

(53) Instrucción 1.3 del citado Decreto.

trienios y pagas extraordinarias que corresponden a cada funcionario y, en su caso, los complementos de destino, por 2.075. Este valor se aumenta como mínimo en un 25% sin poder exceder del 50%.

2) Prolongación de jornada, que la perciben los funcionarios que tienen una jornada de trabajo que, sumando el horario de la mañana y la tarde, resulten ocho horas o más de trabajo, o jornada equivalente, siempre que al menos dos de ellas se cumplan por la tarde. Se abona ponderando, en todo caso, tanto la habitualidad como el número de horas en que la jornada extraordinaria exceda de la ordinaria. En ningún caso, este complemento podrá exceder del 50% de lo que el funcionario perciba por los conceptos de sueldo, trienios, pagas extraordinarias y complemento de destino.

- Plena dedicación sin horario fijo. Dentro del complemento de jornada de trabajo mayor que la normal se distingue el que corresponde a puestos de trabajo que no tienen límite en el horario de la dedicación al servicio, siendo siempre dicha jornada de trabajo de mañana y tarde. Su retribución puede consistir en una cantidad fija, que no puede exceder del 75% del sueldo, trienios, pagas extraordinarias y complemento de destino (54).

4º. Complemento de exclusiva dedicación, la que supone que el funcionario no ejerce ninguna otra actividad burocrática, ni en el sector público ni en el privado. Su cuantía no puede exceder del 100% de lo que el funcionario perciba por sueldo, trienios, pagas extraordinarias y complementos de destino. Este complemento es compatible con las horas extraordinarias, prolongación de jornada o la plena dedicación.

En ningún caso la suma de los complementos que por este concepto se concedan en cada Ministerio, puede exceder de la cantidad que para este fin tenga asignada como crédito global. Los funcionarios de exclusiva dedicación pertenecientes a un mismo Cuerpo y que prestan sus servicios en un mismo Ministerio tendrán el mismo porcentaje o tope como complemento de exclusiva dedicación (55).

---

(54) Instrucción 2.2 del mismo.

(55) Instrucciones 2.3; 2.4; 2.5; 2.6 y 2.7 del repetido Decreto.

b') De carácter transitorio

1º. Complemento familiar

El Gobierno está autorizado para por Decreto, a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe de la Comisión Superior de Personal, regular este complemento, pudiendo incrementar sus prestaciones hasta un ciento por ciento, en su cuantía máxima actual (56), así como conceder un complemento especial a los funcionarios con hijos -- subnormales, inválidos o ciegos, e introducir las modificaciones que estime necesarias (57).

2º. Incentivos (58)

Remuneran un rendimiento superior al normal en el trabajo y - tienen el concepto de primas a la productividad. Pueden establecerse:

- Como un módulo, atendiendo a la productividad de cada - funcionario en concreto.

- Como un módulo, atendiendo a la productividad de los funcionarios que trabajen en una misma unidad administrativa o servicio.

- Como módulo que premie la productividad de los funcionarios pertenecientes a un Cuerpo determinado.

Al establecerse los incentivos se tuvieron en cuenta para - - calcular su cuantía por las distintas Juntas de Retribuciones y Tasas u Organismos asimilados, por una parte, los módulos establecidos en - aquel momento, modificados de acuerdo con la subida experimentada por los sueldos presupuestarios y, por otra parte, se refirieron cuantitativamente a presupuestos objetivos, bien de obras o tareas realizadas, de coste de servicios prestados por los funcionarios o de recaudación de tributos u otros ingresos.

---

(56) La Ley de 15 de julio de 1954 y sus disposiciones complementarias, son las que regulan el régimen de Ayuda Familiar, que en la nueva legislación se llama "complemento familiar".

(57) Artículo 12 de la Ley de Retribuciones.

(58) Vid.: A. Nieto García: Obra citada, pág. 449-59.



El tope máximo de lo que los funcionarios pueden percibir como incentivos, resulta del límite impuesto por el crédito global que para este concepto se fije a cada Departamento, y en cuanto a los topes máximos para los funcionarios de un mismo Cuerpo se fijan por las Juntas de Retribuciones y Tasas, teniendo en cuenta lo percibido por este concepto en 31 de diciembre de 1964; corregida la estimación en la cuantía necesaria para ponderar la subida de los sueldos, trienios y pagas extraordinarias. En años sucesivos dicho crédito se modificará de acuerdo con los criterios objetivos mencionados. El Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe de la Comisión Superior de Personal, podrá limitar el porcentaje de aumento de tales créditos (59).

### 3º. Gratificaciones

Las gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios prestados en el ejercicio de la función pública se conceden por las Juntas de Retribuciones y Tasas, previo acuerdo motivado (60).

4º. Complemento especial a favor de los funcionarios que hubieran obtenido la categoría de Jefe de Administración o Jefes de Negociado de 3ª clase, mediante oposición directa y libre, especialmente convocada al efecto.

Este complemento es igual para todos los funcionarios que hubiesen ingresado en una misma promoción para proveer dichas plazas; y para obtenerlo se computa el tiempo prestado en el mismo Cuerpo por el funcionario que figurase en el escalafón inmediatamente después del último de los ingresados por oposición en el momento en que se realizó el nombramiento de éstos. Este tiempo se suma al prestado efectivamente por dichos funcionarios y el resultado sirve de base para el cómputo de sus trienios (61).

---

(59) Instrucción 3 del repetido Decreto.

(60) Instrucción 4 del mismo.

(61) Decreto 2781/1965, de 23 de septiembre.

## 5º. Complemento personal transitorio (62)

Tiene por finalidad respetar la situación anterior a la entrada en vigor del nuevo régimen, cuando aquélla fuese más beneficiosa, - reconociendo un complemento equivalente a la diferencia (63).

### C) Análisis crítico

Pese a que el tiempo transcurrido desde la vigencia del nuevo régimen no es muy amplio, han sido ya varios los estudios efectuados para examinar los resultados del mismo. De ellos, elegimos dos, que - consideramos fundamentales y básicos, tanto por la personalidad de sus autores, como por la profundidad de sus juicios.

#### a) Tesis de A. Gutiérrez Leñón

Un experto tan vinculado a los trabajos de reforma de la Función Pública española, como A. Gutiérrez Leñón, nos brinda un juicio objetivo y sumamente interesante, destacando los fallos y sugiriendo sus posibles soluciones. Como fallos más importantes, menciona:

1º. "La variedad de criterios utilizados hace que no pueda -- deducirse con claridad una relación directa entre la retribución percibida y las circunstancias objetivas de la función realizada. La falta de transparencia que rodea la fijación y aplicación del sistema de retribuciones complementarias hace que sea difícil juzgar sus resultados en conjunto, pero los datos aislados existentes permiten afirmar que se dan de hecho entre los funcionarios diferencias de percepciónes análogas a las que eran inherentes al sistema de tasas y que fueron en su día calificadas de irritantes por el legislador".

2º. "Si analizamos las causas profundas de las diferencias actuales, veremos que, en definitiva, todas ellas tienen su origen en -- la falta de proporcionalidad de los créditos globales atribuidos a -- los distintos Ministerios, bien en los sistemas de distribución interna adoptados por cada Departamento".

---

(62) Vid.: A. Nieto García: Obra citada, pág. 416-20.

(63) Disposición Transitoria 14.2 de la Ley de Retribuciones.

3º. "La falta de proporcionalidad entre los créditos asignados a los ministerios se ha derivado fundamentalmente este primer año de la situación existente con anterioridad a la ley. Pero si la adopción del criterio de no perjudicar las situaciones adquiridas se justifica como regla transitoria, no parece defendible su mantenimiento como mó dulo invariable hacia el futuro. Si bien es clara la necesidad de man tener los créditos actuales a fin de que puedan cubrir las retribuciones presentes de sus funcionarios, es indispensable disponer de una base objetiva para enjuiciar las variaciones que fatalmente habrán de producirse. Sólo si se establecen elementos objetivos de comparación, podrá decidirse racionalmente cuándo y en qué medida procede aumentar los créditos de los distintos ministerios. La cuestión es tanto más importante cuanto que el proceso de elevación constante del coste de la vida impondrá fatalmente una revisión periódica de las retribuciones y que en el sistema español parece más fácil realizarla por vía de complementos que modificando el sueldo base".

En cambio, como posibles soluciones, sugiere:

1ª. "A escala de un Ministerio es más fácil fijar criterios que aseguren la proporcionalidad interna de las retribuciones que para el conjunto de la Administración. Si los complementos de destino pueden ser unificados para todos los puestos de trabajo de la Administración Civil del Estado sin grandes dificultades, es evidente que estas dificultades son aún mucho menores en el seno de cada Departamento al no existir el problema de establecer equivalencias entre estructuras orgánicas distintas".

2ª. "En definitiva, la aplicación de cualquier complemento -- puede basarse en las características del puesto de trabajo, en la medición del trabajo efectivamente realizado en él, en una relación porcentual con el sueldo o con el nivel del cuerpo a que pertenece cada funcionario. Es posible que el sistema general resultante no pudiera aplicarse del todo inmediatamente ya que supondría notables reducciones de algunas retribuciones actuales. En algún Departamento, la retribución complementaria de ciertos funcionarios es más de cinco veces superior a su sueldo y es previsible que ningún sistema racional pudiese conducir a cifras de este orden. Pero en todo caso, elaborado el sistema, constituirá una clara meta a la que puede llegarse por --

medidas graduables. Desde el principio, quedaría asegurado el que las diferencias no seguan proliferando arbitrariamente. Y poco a poco, - los eventuales aumentos del crédito global del Departamento y la liberación de percepciones excesivas y complementos personales de toda -- cuantía por jubilación de funcionarios, permitirán ir llegando a la -- aplicación íntegra del sistema adoptado. La unificación de retribuciones en los distintos ministerios, no acabaría por sí sola con las diferencias interdepartamentales, pero contribuiría a aminorarlas en lugar de agravarlas con otro tipo de soluciones parciales. De hecho -- constituiría un paso fundamental que, conjugado con el establecimiento de criterios objetivos de fijación y distribución del crédito global entre los ministerios, haría posible llegar a la unificación completa en un tiempo relativamente corto' (64).

b) Tesis del Profesor Nieto García

El estudio más completo realizado hasta ahora en nuestro país, sobre el régimen retributivo de los funcionarios estatales, ha sido, - sin duda, el del Profesor Nieto García; el que enjuicia globalmente - los efectos del sistema implantado, en los siguientes términos:

1º. 'Las retribuciones de los funcionarios, lo mismo antes -- que después de la Ley de Retribuciones, son en líneas generales, insuficientes para sostener con decoro a sus perceptores.

2º. La jornada normal de trabajo y el rendimiento normal exigido en ella, permiten sin dificultades el ejercicio concurrente de - otra actividad burocrática.

3º. Es regla -y no excepción- el que los funcionarios simultaneen una o varias actividades lucrativas sobre la que pudiera considerarse principal, o derivada de su cargo público.

4º. Esta situación quebranta tanto la eficacia de la Administración como la moral laboral del funcionario y por provocar la existencia de un excesivo número de funcionarios, dificulta el aumento de sus sueldos. De esta manera nos encontramos ante un fenómeno que es, -

---

(64) 'El sistema de retribuciones por complementos' ("D.A." nº 101-102).

a la vez, causa y efecto de un hecho: la escasez de los sueldos provoca el pluriempleo y el pluriempleo impide el aumento de los sueldos.

5º. La generalización del pluriempleo imposibilita la adopción de medidas radicales por afectar a la gran masa de los funcionarios españoles, cuya vida, ingresos y perspectivas de retiro están -- montados sobre tal sistema.

6º. La compatibilidad de cargos es la fórmula de acumular retribuciones abusivas en los casos en que la retribución compensa actividades poco menos que honoríficas. La capacidad de trabajo de un individuo es limitada; pero la capacidad de acumulación de cargos es -- ilimitada y existen funcionarios que acumulan hasta cien cargos distintos" (65).

Añadiendo, por último, con respecto al sistema de complementos, las siguientes conclusiones:

1ª. "Existen complementos no previstos ni en la Ley de Bases, ni en la de Funcionarios, ni en la de Retribuciones (por ejemplo, -- haciéndose "repartos" totalmente atípicos).

2ª. Las cantidades que se perciben por complementos no responden sustancialmente a los presupuestos funcionales que han previsto -- las leyes para su percepción (por ejemplo, se liquidan incentivos a -- funcionarios, aun sin haber hecho un cálculo previo de su rendimiento normal y de su mayor productividad).

3ª. La individualización de los complementos es totalmente -- desproporcionada --y hasta casi podría decirse independiente-- con la -- valoración objetiva de los presupuestos normativos (por ejemplo, la -- misma situación o actividad es retribuida en unos Departamentos con -- incentivos y en otros, con dedicación exclusiva).

4ª. Los criterios de las diferentes juntas ministeriales de -- retribuciones y tasas, son completamente distintos, al no estar refe-

---

(65) Obra citada, pág. 354.

ridas sus individualizaciones a la valoración objetiva de la situación y actividades de los funcionarios.

5ª. La cuantía de los complementos no guarda proporción con la jerarquía de Cuerpos que se deduce de la tabla de coeficientes (por ejemplo, la dedicación exclusiva o la Jefatura de individuos de Cuerpos que tienen el mismo coeficiente, es muy diferente).

6ª. Aun actuando en condiciones de trabajo similares, el total de las retribuciones de los individuos de un Cuerpo puede ser muy diferente al de individuos de otro Cuerpo con el mismo coeficiente (e incluso, por ejemplo, Cuerpos situados en un orden inferior totalizan cantidades mucho más elevadas que las de otros con un coeficiente de orden superior).

7ª. La individualización de los complementos no es el resultado de una valoración de los presupuestos funcionales de la situación y actividad del funcionario, previstos por la ley, sino la consecuencia de un "reparto" de las cantidades globales asignadas previamente a los ministerios y a los Cuerpos.

8ª. Estos cupos globales no se calculan por la suma de los complementos individualmente ganados por los funcionarios, sino en relación con las consignaciones extrapresupuestarias que correspondían a los Cuerpos o personal del Departamento antes de la reforma.

9ª. El sistema retributivo de la reforma, no se aplica, ha fracasado; y lo único que se pretende es mantener las situaciones anteriores.

10ª. Este gravísimo principio, aparte de implicar una defraudación legal y aun una defraudación psicológica de los funcionarios, supone, a la larga, una parálisis de la evolución normal de las retribuciones. Parálisis que sólo podrá ser superada con nuevas defraudaciones legales.

11ª. Las anteriores manifestaciones pretenden ocultarse con una inseguridad reglamentaria, conscientemente oscura, que quita toda

transparencia a las retribuciones, y que ha provocado una mayor exasperación en los funcionarios no privilegiados" (66).

### c) Conclusión

En el capítulo III, al exponer la caracterización de la Función Pública española y al examinar el régimen retributivo, anticipamos sintéticamente un juicio crítico sobre el mismo, afirmando, que - si bien presentaba un avance con respecto al anterior, no obstante, - ofrecía cuatro grandes defectos:

- Con el régimen de complementos e incentivos, lo fundamental ya no es tampoco el sueldo.
- Las diferencias establecidas con dichos complementos e incentivos son más acusadas que las preexistentes.
- No se ha conseguido una publicidad de las retribuciones.
- Los órganos decisores son múltiples y no único como se pretendía.

Por otra parte, en las autorizadas tesis reproducidas, se ha evidenciado que estos defectos existen y que, lo que es peor: se pueden añadir otros muchos más. De tal modo, que desde cualquier perspectiva que se contemple la situación actual, resulta difícil poder emitir un juicio totalmente favorable. Así, si quisiésemos resumir el análisis crítico desde las distintas vertientes, podríamos decir:

1º. Desde el punto de vista estrictamente legal, no existe congruencia entre los principios y normas aprobadas por las Cortes y el desarrollo ulterior y aplicación de los mismos. A esta conclusión se llega por la simple comparación de las actas de las sesiones de discusión de la Ley de Bases, del examen de su contenido y, en especial, - de su Exposición de Motivos; con las disposiciones aprobadas posteriormente y, sobre todo, por la interpretación dada a las mismas.

---

(66) Obra citada, pág. 403-4.

2º. Desde la perspectiva sociológica, la normativa aplicada - implanta un trato evidentemente discriminatorio para los servidores - públicos. Así, en tanto a los pertenecientes a la Administración Central se les proporcionan infinitas posibilidades de incrementos retri-  
butivos; a los de la Administración Local, por una Ley aprobada por - aquellas mismas fechas, no sólo se les relega a una situación deficien-  
te en el aspecto económico, sino lo que es peor, comparativamente: se  
implanta la nómina única para la percepción de toda clase de retribu-  
ciones; mientras que las retribuciones de los funcionarios estatales  
quedan en el más completo anonimato, merced a las múltiples nóminas y  
"repartos".

3º. Desde la vertiente profesional, y refiriéndonos ahora só-  
lo a los funcionarios estatales, se implantan unas diferencias entre  
los del mismo nivel y trabajo, que no tienen otra explicación que la  
de la fuerza y poder del grupo respectivo y no, como sería lo correc-  
to, por la misión desempeñada.

4º. Desde el ángulo de la política de personal, se imposibili-  
ta un desarrollo unitario y uniforme, al crear tantos sectores y gru-  
pos diferentes, que anulan los propósitos enunciados de una Función -  
Pública acorde con las exigencias actuales.

5º. Desde el enfoque organizativo, las diferencias creadas y  
consolidadas, eliminan toda posibilidad de eficacia real en la actua-  
ción, por cuanto ésta no se tiene en cuenta en la dinámica del régi-  
men retributivo.

6º. Finalmente, desde el punto de vista económico-financiero,  
cabe pensar si el incremento del coste de personal, no habrá sido un  
derroche, por cuanto es evidente que ni se ha logrado una mayor inte-  
gración del personal con la Administración, ni ésta ha conseguido per-  
feccionar su acción ni, como consecuencia, se ha alcanzado un servi-  
cio público más eficaz, lo cual es aún más de lamentar, si se tienen  
en cuenta las propuestas contenidas en el Informe del Banco Interna-  
cional de Reconstrucción y Fomento, en las que se comprendían diver-  
sas directrices, cuya aceptación habría conducido a resultados induda-  
blemente satisfactorios. Directrices que, por otra parte, inspiraron  
el movimiento de reforma de la función pública y que, incluso, plasma-  
ron en declaraciones leales y en normas de la Ley de Bases (67).

---

(67) Vid, en el citado Informe, Madrid, 1962, pág. 119-22.



## 9. El régimen retributivo en la Administración Local

### A) Planteamiento

La normativa fundamental, prescindiendo de otras disposiciones reguladoras de ciertos aspectos del sistema, está constituida por las siguientes que integran el ordenamiento vigente, que ha sido definido oficialmente como de carácter transitorio, hasta tanto se apruebe la nueva legislación básica del régimen provincial y municipal:

- Ley 108/1963, de 20 de julio.
- Decreto-Ley 23/1969, de 16 de diciembre.
- Decreto 3215/1969, de 19 de diciembre, y
- Circular de la Dirección General de Administración Local de 4 de febrero de 1970.

### B) Sistema vigente

En la exposición sintética de su contenido, seguiremos el mismo esquema utilizado en el análisis de la normativa de la Administración Civil del Estado, con objeto de facilitar su comparación.

#### a) Sueldo

En la ordenación vigente, hay que advertir que se llama "emolumento básico" a lo que conceptualmente es sueldo, si bien tal denominación tiene la explicación de que aglutina, a su vez, dos factores de escalas distintas, a uno de los cuales se llama sueldo. Así, nos encontramos con que en la configuración legal, el "emolumento básico" está constituido por:

- el sueldo base, que es el correspondiente al grado asignado a cada cargo o puesto de trabajo, según la Tabla aprobada.

- la retribución complementaria, constituida por un porcentaje del sueldo base en la cuantía que para cada grado se fija igualmente en dicha Tabla (68).

---

(68) Artículo 1º de la Ley 108/1963; Artículo 2º del Decreto-Ley -- 23/1963 y Artículo 1º del Decreto 3215/1969.

Ahora bien, este emolumento básico, es el sueldo consolidado, por cuanto sobre él se calculan las dos pagas extraordinarias y los quinquenios (69).

Las escalas mencionadas, comprenden 24 grados o niveles, que comienzan para el sueldo base en 25.000 y finalizan en 112.500 pesetas anuales; en tanto que para la retribución complementaria se inicia en 13.000 y concluye en 34.200 pesetas anuales. Es decir, que el sueldo consolidado más elevado es de 146.700 pesetas anuales, equivalente a un coeficiente de poco más de 4, y el más bajo, de 38.000 pesetas, inferior al último coeficiente asignado y también menor al salario mínimo.

Por último, hay que destacar que, respecto a ciertos grupos de funcionarios: auxiliares administrativos y similares; determinados funcionarios técnicos y de servicios especiales y subalternos, se establece un límite máximo; de tal forma que si es superado, la diferencia tiene el carácter de gratificación, no computándose, en consecuencia, ni para los aumentos quinquenales ni para las pagas extraordinarias (70).

#### b) Diferencias

Las diferencias que se observan tienen su base, por un lado, en los niveles establecidos en la citada Tabla, los que son muy poco acusados e irrelevantes y, por otro lado, en los complementos y gratificaciones que se reconocen, los que sí pueden entrañar diferencias importantes. De todas formas, hay que reconocer que el sistema establecido es sumamente complejo, por cuanto la gradación del personal, como indicamos en el Capítulo VI, se basa en criterios ajenos a los puramente organizativos, que no contribuyen, precisamente, a una ordenación racional del mismo.

#### c) Antigüedad

Se retribuye el régimen de quinquenios, con el 10% de los emolumentos básicos (71).

---

(69) Artículo 1º Ley 108/1963 y Artículo 1º del Decreto 3215/1969.

(70) Artículo 2º del citado Decreto.

(71) Artículo 1º de la Ley 108/1963.

d) Incrementos

a') Permanentes

1) Cuerpos Nacionales

Se les reconoce una gratificación mínima mensual, en el caso de que las retribuciones que perciban por cualquier concepto distinto del sueldo consolidado y ayuda familiar, no llegue a la cuantía de tal mínimo (72).

2) Restantes funcionarios

Siempre que no se rebasen los porcentajes de gastos de personal establecidos, las Corporaciones Locales procurarán conceder a los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo merecedores de consideración especial, gratificaciones complementarias de destino, dentro de los límites que se fijan.

3) Comunes a ambos grupos

Tienen el carácter de gratificaciones voluntarias, las remuneraciones o pluses por jefatura, mayor responsabilidad, rendimiento, dedicación, toxicidad o peligrosidad, horas extraordinarias y otras análogas (73).

b') Transitorios

1º. Ayuda Familiar

Se rige por lo dispuesto en la Ley de 27 de diciembre de 1956.

2º. Rendimiento

No existe un concepto expreso, si bien puede entenderse que hacen referencia a él algunas de las gratificaciones cuya concesión se prevé.

---

(72) Regla 16ª de la Circular de la Dirección General de Administración Local de 4 de febrero de 1970.

(73) Regla 18ª de dicha Circular.

### C) Análisis crítico

El análisis del régimen transitorio actual se puede efectuar desde dos perspectivas distintas: por un lado, examinándolo en su conjunto independientemente de cualquier comparación, y por otro, enjuiciándolo en relación con el de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Desde el primer enfoque, se pueden destacar como aspectos positivos:

1º. Cuantitativamente ha supuesto un cierto aumento retributivo, elevando las percepciones que se habían quedado muy bajas.

2º. Cualitativamente, la política de apertura iniciada, es, - como anticipamos, el principal logro, pues ofrece múltiples posibilidades, aun cuando se hayan establecido unos límites subjetivos: porcentajes máximos (74) y unos límites objetivos: porcentajes de gastos de personal (75). Por cuanto dentro de éstos, las Corporaciones pueden, - como ha quedado reseñado, conceder gratificaciones de cuantía importante, e incluso, pueden, con autorización expresa superior, rebasar dichos porcentajes. Con esta vía abierta, cabe la posibilidad de que se implanten modalidades retributivas peculiares que se adapten mejor a las circunstancias de cada Corporación.

En cambio, como aspectos negativos, se pueden mencionar:

1º. La heterogeneidad de regímenes que se pueden crear en las Corporaciones, que dificultará en el futuro el establecimiento de un sistema uniforme.

2º. Las diferencias que se pueden establecer, tanto dentro de cada Corporación, como en relación con otras. En el primer sentido, es posible que suceda que los niveles retributivos que se implanten presenten diferencias muy acusadas o nulas entre los distintos grupos de

---

(74) Regla 20ª de la citada Circular.

(75) Regla 19ª de la misma.

funcionarios. En el segundo, puede ocurrir, que independientemente de la situación económica de la Corporación, que es, por otra parte, un factor importante; el sistema de gratificaciones que se establezca -- sea muy distinto según los criterios de mayor o menor generosidad; -- con lo cual resulten retribuciones muy distintas para puestos similares.

Ante este riesgo, quizá fuese conveniente, a la vista de la experiencia recogida, el establecer en el futuro unos límites mínimos retributivos basados en una clasificación de los puestos de trabajo; reservando a las Corporaciones la facultad de la concesión de gratificaciones personales, de acuerdo con unos criterios generales orientadores, diversificados según tipos de Corporaciones. En este sentido, estimamos que los trabajos efectuados por la Dirección General de Administración Local para conocer en la realidad el sistema retributivo y la distribución del personal en las Corporaciones, en la etapa en la que se elaboraba el texto articulado de la Ley 79/1968, de 5 de diciembre, podrían ser esenciales para la formulación de tales normas. A este respecto, hay que destacar que las gratificaciones de destino mínimas para los Cuerpos Nacionales, cuya fijación era absolutamente indispensable, pueden ser el precedente idóneo para el sistema que -- sugerimos.

Por último, si analizamos comparativamente el régimen vigente, con el de los funcionarios estatales, hay que reconocer que el juicio no puede ser favorable, ni desde la perspectiva cuantitativa, ni mucho menos desde la cualitativa; pues es evidente que el funcionario local ha quedado, merced a una serie de circunstancias, en una situación de desequilibrio, que no está plenamente justificada, ya que como declaran las Naciones Unidas, "los puestos de la Administración Local deben tener un atractivo comparable al de los puestos del Gobierno Central o del sector privado para interesar a personas calificadas" (76); y como se proclama en el Decreto-Ley 23/1969, hay que llegar "hacia un régimen de ponderada equiparación al de los funcionarios de la Administración Civil del Estado". Como diferencias más -- acusadas, se pueden destacar las siguientes:

---

(76) Vid.: "Sistemas de Personal de los Gobiernos Locales", N. York, 1967, pág. 5.

1ª. Las retribuciones básicas de los funcionarios estatales y de los locales, son muy diferentes; pese a la similitud de funciones a realizar, las que, no obstante, en muchos casos entrañan más responsabilidades para estos últimos, sobre todo, para los funcionarios de los Cuerpos Nacionales.

2ª. Las retribuciones complementarias presentan aún mayores diferencias, si bien hay que reconocer que no es fácil concretarlas, - dado el sistema implantado en la esfera estatal de ausencia de transparencia, frente a la claridad meridiana de la nómina única local.

3ª. En los funcionarios estatales se han respetado todos los ingresos anteriores, sin cortapisas de ningún tipo y con una generosidad laudable; en cambio, en los funcionarios locales, se aplican medidas compensatorias y limitativas claramente concretadas, y si bien en su mayoría no entrañan un quebranto cuantitativo, sí pueden originar efectos cualitativos.

4ª. En los funcionarios estatales los límites que se imponen son fundamentalmente de los créditos disponibles, los que van en forma progresiva creciendo (77); en tanto que en los funcionarios locales juegan simultáneamente límites subjetivos y objetivos tajantes.

5ª. En el régimen de los funcionarios estatales las modalidades retributivas son múltiples, heterogéneas y compatibles; en cambio en el de los funcionarios locales, son escasas y compensables.

6ª. En el régimen estatal, la distribución de los créditos en tá en parte en manos de los propios funcionarios y existe escaso control posterior; en tanto que en el de los locales, está en manos de los políticos y sometido a un eficiente control previo y posterior.

En conclusión, es manifiesto, como se ha reconocido por el -- propio Gobierno, que se precisa llegar a esa "ponderada equiparación", que la consideramos tanto de orden cuantitativo como de carácter cualitativo, y sin que ello suponga un simple trasplante, sino un régimen específico inspirado por los mismos principios que rigen en el sistema estatal.

---

(77) El Profesor García-Trevijano reseña los incrementos del crédito para este fin (Obra citada, pág. 685).

## 10. Misión del Secretario

En principio, parece que las posibilidades del Secretario en esta esfera son nulas, pues no hay un precepto legal que le asigne cometido alguno o le reconozca atribución concreta. No obstante, se puede sostener la posición de que le incumbe un papel trascendente en dicha esfera, si pretende desempeñar su función de Jefe de Personal. Y en este sentido, se pueden destacar como básicos, estos dos preceptos:

1º. El número tres del artículo 2º de la Ley 108/1963, según el cual "los funcionarios locales podrán percibir gratificaciones o - plusas por razones tales como jefatura, mayor responsabilidad, rendimiento, dedicación, toxicidad o peligrosidad del servicio u otras - - análogas"...

2º. El número tres de la Regla 16ª de la Circular de la Dirección General de Administración Local de 4 de febrero de 1970, según el cual..." las Corporaciones Locales procurarán conceder a los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo merecedores de consideración - especial, gratificaciones complementarias de destino..."

En ambos supuestos, es evidente que la decisión incumbe a los Organos de Gobierno de la respectiva Corporación; pero lo correcto es que la propuesta sea del Secretario, el que ha de cuidar mucho su contenido por los indudables efectos que provocará en el personal. Por otra parte, y esto es esencial, la fijación de la gratificación complementaria de destino mínima al Secretario, ha planteado la cuestión en unos términos tales, que si no sabe afrontar la situación, sus consecuencias pueden ser claramente perjudiciales.

En efecto, tal señalamiento obligatorio respondió esencialmente a una doble motivación: por una parte, era indispensable establecer un mínimo de ingresos al Secretario y a los otros funcionarios de los Cuerpos Nacionales, como única forma de garantizarles un nivel retributivo básico y, por otra parte, se imponía dicho señalamiento con objeto de que el Secretario no tuviese que esforzarse ante la Corporación para conseguirlo; sino que disfrutando de él, contase con una base para propugnar mejoras similares para su personal. Es decir, que esa gratificación debe ser el punto de apoyo y de partida para lograr

la implantación de un régimen económico complementario para todos los restantes funcionarios, que está previsto en la citada Circular, En consecuencia, hay que reconocer que ésta demanda del Secretario:

1º. Que procure la concesión de mejoras para el personal.

2º. Que consiga que estas mejoras alcancen a todos, y

3º. Que logre que la forma de su asignación no sea arbitraria, sino que responda a unos criterios objetivos: por un lado, las demandas de los puestos de trabajo, determinadas a través de la estructura ción adecuada de los mismos, como ya anticipamos, y, por otro lado, - los merecimientos del personal, merced a una apropiada valoración del mismo, como igualmente indicamos.

En conclusión, podríamos afirmar, que en la medida en que el Secretario sepa dar adecuada respuesta al reto que le ha lanzado la - normativa vigente, podrá ser considerado como auténtico Jefe por parte de todos los funcionarios, y como Director de Personal por los órganos de gobierno de la respectiva Corporación:

- si se inhibe en esta cuestión y se limita a percibir su gratificación, quizá provoque contra él la repulsa del personal.

- si interviene proponiendo un reparto indiscriminado, no logrará la colaboración, y

- si propone y consigue que se apruebe un sistema objetivo y justo, alcanzará la aceptación general y la ulterior colaboración.

Finalmente, hemos de reconocer, que es cierto que una postura activa en este campo, requiere del Secretario un gran tesón, una profunda reflexión y una efectiva comprensión, todo lo cual constituye - indudablemente, un gran esfuerzo, que no siempre es apreciado y reconocido, pero que a la larga, proporciona frutos satisfactorios, por - su honda repercusión práctica.



## CAPITULO XI. DISCIPLINA Y MORAL

### 1. Planteamiento

Se puede observar y destacar cómo en el estudio de las funciones de la Dirección de Personal, en tanto tradicionalmente se ha prestado una atención especial a la disciplina; paralelamente, ha existido un acusado olvido de la moral. De tal forma, que hasta fecha relativamente reciente, ésta no ha sido objeto de consideración y de análisis; primero, en el campo privado, merced a los estudios de la Psicología y Sociología del Trabajo, y después, en el ámbito público, como consecuencia del desarrollo de estos estudios y del trasplante de técnicas de dicho campo en esta esfera. Asimismo, hay que resaltar que, de ordinario, el estudio de ambas se efectúa de forma autónoma, sin tener en cuenta la íntima vinculación que entre las mismas existe (1). Por cuanto, como anticipamos, sólo es eficaz el sistema disciplinario --- cuando logra una moral satisfactoria, y sólo es viable ésta en el marco de una disciplina correcta. "Existe una estrecha relación entre la moral y la disciplina -reconoce F. Nigro-. Si el personal está satisfecho en su trabajo, normalmente se mostrará con disciplina. Si la moral es baja, tenderá a adquirir malas costumbres. Tenderá a dedicar -demasiado tiempo a la pausa del café y llegará tarde al trabajo de -- una manera continuada. Tampoco mostrará una actitud amistosa para con el supervisor. En general, cumplirá las órdenes, pero con una singular falta de entusiasmo" (2).

En base a esta manifiesta vinculación, vamos a examinar la -- disciplina y la moral conjuntamente; si bien hay que advertir que, -- por estar mucho más estudiado el régimen disciplinario que la moral, -- nos ocuparemos en especial de esta última, sin perjuicio de contemplar los aspectos esenciales de aquél. Por otra parte, además, si para --

---

(1) La disciplina y la moral -nos dice D.C. Lynch- afectan a la eficiencia de la empresa y son afectados por ella; el trabajo depende de la condición mental de los hombres y ésta depende de aquél. ("Guía y Dirección de hombres", Madrid, 1962, pág. 71).

(2) "Administración de Personal", Madrid, 1966, pág. 525.

nuestra concepción, el régimen disciplinario es un medio, en tanto - que la moral es un fin, es precisamente a éste al que hay que prestar, lógicamente, una primordial atención (3).

## 2. Régimen disciplinario

### A) Planteamiento

En nuestra concepción, como en otra ocasión pusimos de relieve (4), en el régimen disciplinario hay que comprender tres manifestaciones distintas e íntimamente relacionadas entre sí:

- Las recompensas, como estímulo para una labor eficiente y - como premio por una actuación meritoria.

- La atención a las quejas y reclamaciones, como medio para - tratar y resolver los conflictos profesionales y humanos.

- Las sanciones, como medio de castigo por las faltas cometidas.

En consecuencia, frente a la postura tradicional, de identificar régimen disciplinario con sistema sancionador, sostenemos la posición de que las sanciones son sólo un aspecto del régimen disciplinario y, precisamente, el menos importante, por cuanto debe revestir carácter excepcional; en tanto que las otras dos manifestaciones deben presentar carácter ordinario. Es decir, el ideal es articular un sistema en el que los medios estimulantes y remediadores de conflictos - hagan innecesario el tener que acudir a las sanciones, las que sólo - excepcionalmente deban aplicarse. A este respecto, F. Nigro advierte que "la disciplina es concebida con frecuencia en un sentido negativo,

---

(3) C. Esteva-Fabregat en dos estudios, destaca los aspectos humanos en el trabajo actual. (Vid: "El factor humano en la producción -- industrial" y "La máquina y la deshumanización del trabajo" "RPS" nros. 36 y 47).

(4) Vid. "Manual de Organización y Métodos: I. Funciones Directivas" Madrid, 1966, pág. 378 y ss.

como el castigo que se impone a quienes no cumplen con ciertas normas. Sin embargo, la verdadera finalidad de la disciplina, tanto colectiva como individual, es dirigir la conducta hacia la realización armónica de los objetivos deseados" (5). Insistiendo en esta perspectiva, D. Yoder pone de relieve cómo "un sistema de desasosiego industrial es el inusitado número de problemas disciplinarios. Esos problemas tienden a aumentar cuando los empleados se hallan descontentos con su trabajo. La reacción puede encerrar un alto grado de frustración. En la frustración se sienten impelidos a expresar su descontento por alguna acción manifiesta contra su ambiente. La acción no está específicamente dirigida a la fuente misma de la frustración, sino a cualquier o cualesquiera condiciones que parezcan ser restrictivas o confinantes" (6).

## B) Principios

Consideramos que la fundamentación de la ideología que propugnamos, precisa, por entrañar una profunda transformación de las concepciones tradicionales, asentarse en autorizadas tesis. La doctrina nos brinda una copiosa argumentación favorable a nuestro punto de vista; y de ella, hemos entresacado las posturas que reseñamos, por considerarlas suficientemente sólidas para servir de apoyatura a la posición que mantenemos (7).

---

(5) Obra citada, pág. 498.

(6) "Manejo de Personal y Relaciones Industriales", México, 1960, página 847.

(7) Interesantes igualmente, son las tesis de G. Strauss y L.R. Sayles relativa a la trascendencia de la información en el régimen disciplinario (Vid: "Los problemas humanos de la Dirección", México, -- 1961, pág. 340); de J.M. Black y G.B. Ford sobre la importancia de la conducta del supervisor en el logro de una disciplina satisfactoria (Vid: "Dirección Operacional", Madrid, 1966, pág. 256-59) de E.N. Rausch referente al comportamiento del dirigente ante la falta cometida (Vid: "Elementos de Administración de Oficinas", México, 1966, pág. 193-94); de R. Likert, sobre la repercusión en la eficacia de la capacidad para resolver conflictos por parte de -- las organizaciones (Vid: "Un nuevo método de Gestión y Dirección", Bilbao, 1965, pág. 182) y la de A. Puigvert, que brinda conclusiones

a) Tesis de F. Chapuis

"La disciplina supone: de una parte, la existencia de un cierto "orden", es decir, de un conjunto de normas, exigencias, instruc--ciones y directrices válidas para todos los miembros de un mismo gru-po; y, de otra, la "observancia" por aquéllos de los deberes y obligaciones que del citado orden dimanen" (8). En consecuencia, propone -- los siguientes principios para que impere una sana disciplina:

1º. Velar para que las normas vigentes tengan un sentido: no hay que exigir su observancia por sí misma, sino hacer que sirvan verdaderamente para el buen funcionamiento de la empresa. Es conveniente, por tanto: en primer lugar, tener en cuenta -por lo que respecta al - fondo- la evolución general de las costumbres y los cambios sobrevenidos en ciertas actitudes del personal; en segundo término, no ordenar o reglamentar más que el mínimo necesario, limitando el número de - - prohibiciones, y, por último, revisar de forma periódica -y bastante frecuente- las obligaciones y directrices, sin temer suprimir todas - aquéllas que hayan sido superadas por las circunstancias.

2º. Explicar a los colaboradores -eventualmente discutir con ellos- el sentido de las normas aplicables, de forma que lo "comprende-- dan".

3º. No pedir nunca lo imposible, pero exigir -y obtener- que las normas vigentes y las instrucciones dadas sean efectivamente ob--servadas en forma racional. Para lo cual se precisa:

- Crear y mantener el acuerdo en la "cima": las tensiones y los conflictos a este nivel repercuten hasta la parte baja de la empresa y favorecen la indisciplina de algunos; igualmente, se requiere

---

obtenidas en la observación de la realidad en empresas españolas, y que ponen de relieve lo difícil que es alcanzar resultados plenamente favorables con el empleo de los recursos que proporciona el sistema disciplinario (Vid: "Manual de Relaciones Humanas", Madrid, 1967, pág. 196-202).

(8) "Guía práctica del jefe", Barcelona, 1968, pág. 221.

recordar que el ejemplo del jefe es contagioso: resulta indispensable, en principio, que se someta a las mismas reglas que impone a los demás.

- Observar y actuar sobre las personas que le rodean en -- virtud de una auténtica autoridad: ello convence y arrastra, y al mismo tiempo, satisfacer de forma conveniente las necesidades y deseos -- fundamentales del personal. Con ello se suscita en el mismo el inte-- rés y el placer por el trabajo y se promueve su colaboración. Cuando el clima de trabajo es bueno, el problema de la disciplina no se -- plantea casi nunca.

- Confiar en el personal de manera apropiada. De esta forma, se refuerza en cada individuo el sentido de la responsabilidad y de la "autodisciplina", base real de la auténtica disciplina, que -- reina aun en ausencia de los superiores, para lo cual, se precisa, -- además, neutralizar la acción nefasta de los instigadores y de otras "ovejas negras", generadores de tensiones y de conflictos. En caso necesario, aislarlos o separarlos (pese a la posible penuria de personal); una medida de esta índole, cuando se halla justificada, ejerce un saludable efecto sobre el resto del personal.

- Recurrir en caso de necesidad -lo que debería constituir la excepción- a sanciones propiamente dichas, las que se deben aplicar con moderación, justicia y firmeza (9).

#### b) Tesis de D. Mc Gregor

Su pensamiento al respecto, se puede sintetizar en los dos -- puntos siguientes:

1º. Es un hecho que con frecuencia no se reconoce, que la disciplina puede adoptar la forma de un apoyo positivo a los actos "correctos"; así como la de una crítica y un castigo para los "equivocados". El subordinado, con el fin de estar seguro, requiere que la disciplina sea consecuente en ambos sentidos:

---

(9) Vid. Obra citada, pág. 223-24.

- precisa una seguridad definida de que contará con el apoyo incondicional de sus superiores en tanto sus actos resulten consecuentes con la política adoptada y se efectúen dentro de los límites de su responsabilidad. Solamente entonces puede contar con la seguridad y la confianza que ha de permitirle hacer bien su trabajo.

- demanda conocer que su incapacidad para mostrarse a la altura de sus responsabilidades, o de observar las reglas establecidas, se traducirá en un castigo. Cada persona tiene necesidades que se contraponen con las exigencias de su trabajo. Si sabe que el vulnerar las reglas para satisfacer estas necesidades dará lugar, casi inevitablemente, a la frustración de sus necesidades vitales a largo plazo, la autodisciplina resultará menos difícil. Si, por el contrario, la disciplina aparece inconsecuente e incierta, puede estar negándose innecesariamente a sí mismo la satisfacción obedeciendo las reglas. La inseguridad nacida de la incertidumbre y de un sentimiento de culpabilidad, que inevitablemente es una consecuencia de una disciplina relajada, resulta desagradable y penosa para el subordinado.

2º. Cuando el superior no consigue imponer una disciplina consecuente en un ambiente de auténtica aprobación, los subordinados se sienten amenazados: la combinación del sentimiento de culpabilidad y de inseguridad, por parte de éstos, conduce fácilmente al antagonismo y, por consiguiente, a ulteriores actos que son objeto de desaprobación por parte del superior. Con ello surge un círculo vicioso en el que la desaprobación genera actos antagónicos, y una mayor desaprobación da lugar a más actos antagónicos. Al final se hace extremadamente difícil encontrar remedio a una situación de esta clase, debido a que tanto el superior como los subordinados, han adoptado una actitud de extrema susceptibilidad que debe desaparecer antes de que las relaciones puedan mejorar (10).

c) Tesis de E.F.L. Brech

"En su esencia, la disciplina es la interpretación de un código, de modo que está también estrechamente enlazada con las sensaciones personales (los sentimientos, como se dice), factores emocionales

---

(10) Vid: "La participación en la Industria", Barcelona, 1969, pág. 76-77.

ilógicos, que tanto determinan la conducta del individuo medio; en -- consecuencia, la aplicación efectiva de la disciplina depende, primor-- dialmente, de la comprensión de los seres humanos que están sometidos al código, y de uno mismo en cuanto a manager que lo administra. Ba-- sándose en estos principios subyacentes, algunas líneas de conducta -- fijadas hace muchos años han resultado ser valiosas en la determina-- ción y aplicación del código, en especial en garantizar la consisten-- cia esencial del código general en todos los puntos de una organiza-- ción:

1. El enfoque de la disciplina debe reflejar la política de -- personal y las condiciones de empleo de la organización a que se re-- fiere; cuanto más magnánimas sean éstas, tanto más probable es que la disciplina sea estable y fácil, y que el código sea flexible.

2. El código disciplinario debe redactarse consultando con -- las personas que deban hallarse bajo su jurisdicción, o a quienes les concierne su aplicación.

3. Los standards deben ser objetivamente los mismos para to-- dos; cuando se revisen obviamente variaciones para categorías especia-- les de personal debidas a las peculiaridades de las circunstancias, -- deben admitirse y basarse en fundamentos objetivos, de modo que no -- den lugar a la creación de una situación de privilegio.

4. El código de disciplina debe ser razonable y simple, y no debe contener reglas porque sí.

5. Un buen esquema de disciplina exige la existencia de una -- maquinaria judicial para las apelaciones, preferentemente interna a -- la organización de que se trate: un Departamento de Personal correcta-- mente establecido puede aportar, a menudo, una contribución útil como medio de "apelación".

6. El mantenimiento de la disciplina está en el centro de las responsabilidades humanas de un manager y de un supervisor; sólo puede triunfar en esto en la medida en que tenga conciencia de las dimensio-- nes humanas o sociales de su función, y pueda tener en cuenta las cir-- cunstancias individuales, así como las circunstancias ambientales --

objetivas que influyen en una situación disciplinaria.

7. Aunque se acepta que el mantenimiento de la disciplina es una responsabilidad de los managers y supervisores, por razón de su función, éstos deben tratar de delegar en lo posible su responsabilidad en los propios empleados, y promover así la autorresponsabilidad en la disciplina; partiendo de que hay un código, puede seguramente afirmarse que la disciplina es mejor donde la autoridad está menos en evidencia.

8. En el fondo, la eficacia de la disciplina gira alrededor - no sólo de la solidez de las relaciones dentro de la organización, si no también de la categoría y competencia de los managers y supervisores, así como de la capacidad de estos últimos de tomar un enfoque positivo, en vez de negativo en sus responsabilidades humanas" (11).

d) Tesis de F.P. Sherwood y W.H. Best

"La disciplina es esencialmente la inhibición del comportamiento individual que pudiera actuar en detrimento de las metas de la organización. La forma más deseable de tal inhibición es la auto-disciplina, y ésta es más posible que exista cuando los requerimientos del trabajo son justos, las razones detrás de ellos se comunican claramente y la participación en su desarrollo es impulsada. Aun cuando una o más de estas condiciones falte, la mayoría de los trabajadores en la mayor parte de las situaciones sinceramente desean hacer lo que se espera de ellos.

Los fundamentos de la disciplina constructiva en el grupo de trabajo, son políticas establecidas y un comportamiento consistente de supervisión, que proporcionan un marco dentro del cual puede desarrollarse la autodisciplina y origina una rápida acción contra individuos indómitos o camarillas y compadrazgos. Estos objetivos duales de la disciplina no están en conflicto". Como directrices para conseguirlos, se sugieren las tres siguientes:

---

(11) "Management. Su naturaleza y significado", Barcelona, 1969, pág. 180-82.



1. Deben existir:

- Penalidades uniformes para las violaciones de las reglas y reglamentos, y las comunicaciones con respecto a tales penalidades deben ser suficientes para asegurar las expectativas y percepciones reales del trabajador.

- Una instrucción sistemática de los trabajadores en relación con las expectativas de la dirección con respecto a las reglas de trabajo y los standards de rendimiento. La buena voluntad para considerar las propuestas de revisión formuladas por los trabajadores, tiene una influencia importante en la aceptación de tales instrucciones.

- Procedimientos positivos para indicar a los trabajadores que tan bien están cumpliendo las expectativas de la dirección con respecto a las reglas de trabajo y los standards de rendimiento.

2. Encontrar los hechos y tomar decisiones sistemáticamente es un preludio necesario a cualquier acción disciplinaria.

3. Cuando se comprueba la mala conducta, el supervisor debe tomar rápidamente las acciones disciplinarias apropiadas. Su comportamiento deberá ser siempre consistente con los hechos del caso y con las expectativas razonables del grupo de trabajo, basadas en el comportamiento pasado del supervisor (12).

e) Tesis de D.C. Lynch

Por último, y para cerrar la exposición de las tesis que consideramos más representativas de la concepción moderna, reseñamos sintéticamente los puntos principales del pensamiento al respecto de D.C. Lynch:

1. El primer paso práctico para inculcar la disciplina es dar

---

(12) Vid: "Métodos de Supervisión en la Administración Municipal", -- México, 1961, pág. 327-30.

a los hombres una idea clara de lo que van a hacer y por qué lo tienen que hacer, así como por qué es en interés del grupo. Tantas reglas se violan por ignorancia, como por malicia. Siempre que sea posible se deben señalar claramente las ventajas y desventajas específicas que reportará al individuo el ejecutar o no su trabajo.

2. La mejor disciplina se obtiene con el empleo juicioso de las recompensas y de las sanciones y no, como se cree comúnmente, con estas últimas sólo.

3. La disciplina se refuerza con el poder inmenso del hábito. Al exigir obediencia a reglas de poca importancia, se hace más fácil la obediencia de otras más importantes.

4. La disciplina debe administrarse con justicia, amabilidad y firmeza, y debe considerarse primerísimamente su efecto sobre la moral.

5. Cuando tiene lugar la desobediencia deliberada, hay que -- aplicar una sanción inexorable y tan pronto como las circunstancias -- lo permitan. Pero la sanción debe ser justa y en proporción a la falta. Si la sanción es demasiado severa, tendrá poco efecto correctivo sobre el individuo, y él y sus compañeros quedarán impresionados por la injusticia de la compañía de que forman parte.

6. El efecto de la injusticia y de la crueldad en la disciplina y la moral, que están muy ligadas, es inmediato y muy peligroso. -- Una vez perdidas, es necesario muchísimo tiempo para ganar de nuevo -- la confianza de los hombres sin tener en cuenta el trato que se les -- dé (13).

#### f) Conclusión

En las formulaciones reseñadas se comprende una visión integral de la problemática de la disciplina en la concepción moderna, muy distante de la tradicional, que podríamos caracterizar con las siguientes notas:

---

(13) Vid: Obra citada, pág. 73-75.

1ª. Responder a un planteamiento puramente jurídico: quebrantamiento de normas, cauce procesal e imposición de penas.

2ª. Estar inspirada exclusivamente en un criterio negativo: su ámbito era sólo las sanciones.

3ª. Ser manifestación unilateral del poder de decisión del empresario o de los respectivos órganos de gobierno (14).

Frente a tal concepción, propugnamos la que se caracteriza -- por estas tres notas paralelas:

1ª. Responde a un planteamiento integral, comprensivo no sólo de los aspectos jurídicos, sino también y sobre todo, de los psico-sociológicos.

2ª. Está inspirado ambivalentemente: incluye componentes positivos, en primer lugar, y negativos, en último extremo.

3ª. Ser resultante de una acción bilateral, en la que se conjugan armónicamente el poder de decisión del empresario con las aspiraciones, necesidades y tendencias del personal.

En base a estas ideas-claves inspiradoras del sistema, se puede sostener que los principios que lo integran, son los siguientes(15):

---

(14) Vid. en este sentido el estudio de G. Diéguez-Cuervo: "Las reglas disciplinarias del trabajo" ("RPS" nº 67).

(15) Merece recordarse que ya hace casi sesenta años, H. Fayol afirmó que "la disciplina es el respeto a los convenios que tienen por objeto la obediencia, la asiduidad, la actividad y los signos -- exteriores con que se manifiesta el respeto. Ella se impone a -- los más altos jefes como a los agentes más modestos. Los medios más eficaces para establecer y mantener la disciplina son:

1º. Buenos jefes en todos los grados jerárquicos.

2º. Convenios tan claros y equitativos como sea posible.

3º. Sanciones penales juiciosamente aplicadas. (Vid: "Administración Industrial y General", B. Aires, 1956, pág. 25-26).

1º. La disciplina, desde el punto de vista normativo, está - constituida por un conjunto de reglas e instrucciones, con las que se pretende que exista un orden y una armonía en el grupo de trabajo, que le permita alcanzar los objetivos y fines específicos que tenga asignados. Este conjunto de reglas e instrucciones es preciso:

- que sea conocido por todos los afectados; y

- que sea comprendido por todos ellos, para lo cual se requiere: en primer lugar, que tengan una finalidad concreta y determinada y, en segundo lugar, que se expliquen suficientemente los "por-- qué" y los "para qué" de tales normas.

2º. Dichas normas es preciso, igualmente, que sean aceptadas por el personal, lo que, a su vez, demanda que se satisfagan las siguientes exigencias:

- que se tengan en cuenta los sentimientos de los afectados y, en consecuencia, que se consideren y atiendan sus necesidades y deseos esenciales y, en especial, su tendencia natural a la seguridad;

- que se aprecien del mismo modo los aspectos racionales; -- es decir, que las prohibiciones y las exigencias que se establezcan -- sean las mínimas indispensables para la convivencia cooperadora; y -- que no se imponga nada que sea imposible de cumplir, para lo cual, -- los standards y rendimientos deben fijarse objetivamente, así como -- también las normas de comportamiento;

- que exista congruencia entre la política de personal implantada y las normas y exigencias establecidas;

- que tales normas y reglas integren un sistema flexible y dinámico, susceptible de cuantas revisiones demanden las circunstancias;

- que en la implantación y revisión de las mismas, se cuente con los representantes del personal, con objeto de tener presentes sus inquietudes y aspiraciones; y

- que se lleve al convencimiento del personal que siempre que ajuste su conducta a tales normas, tendrá el pleno respaldo superior; y que, igualmente, toda desviación intencionada de aquéllas, dará lugar a una corrección.

3º. Es indispensable que se sometan al sistema disciplinario la totalidad de los integrantes de la organización: desde el más alto, al que ocupe el plano más inferior; si bien se requiere que se consideren más obligados los que se hallen situados en los niveles más elevados; los que, además, han de dar ejemplo de conducta disciplinada y han de procurar aplicar las normas que les competen con máxima corrección.

4º. Es esencial que el sistema se base en la confianza hacia las personas; no en el recelo hacia ellas, y, como consecuencia:

- ha de contemplar y comprender en primer lugar, los aspectos positivos, los que deben ser objeto de atención normal y, sólo en segundo término, ha de prever los aspectos negativos, que deben revestir carácter excepcional; y,

- ha de fomentar y promover la autodisciplina, como aspiración fundamental del ordenamiento.

5º. Consecuencia igualmente del principio anterior, es el que el ordenamiento ha de combinar: las recompensas, la atención a las -- quejas y reclamaciones (16) y las sanciones, procurando un equilibrio armónico entre ellas.

6º. En cuanto a las sanciones, es fundamental:

- que las penas previstas, sean uniformes y conocidas previamente por el personal;

- que en los casos en que proceda su aplicación, se consideren las causas reales de la infracción, y

---

(16) Vid: H. Maravall Casesnoves: "El examen de las reclamaciones dentro de la empresa con vistas a su solución" ("RPS" nº 78).

- que en tales supuestos, la aplicación se efectúe con reflexión, objetividad y rapidez.

7º. Finalmente, es preciso que toda concesión de recompensas, atención de quejas e imposición de sanciones, tenga siempre presentes los efectos de ellas sobre la moral, tanto de los afectados, como del grupo al que pertenecen.

En definitiva, con este planteamiento -como anticipamos- bastante distante del tradicional, pensamos que el régimen disciplinario podría configurarse correctamente en orden a la consecución de los -- objetivos que naturalmente debe pretender. Frente a la imposición, la convicción; frente a la arbitrariedad aparente, la objetividad aceptada; y frente al temor, la ilusión y el estímulo. Y todo es viable dentro del más estricto marco jurídico y con el máximo respeto a la jerarquía y con la más plena subordinación a la autoridad. A este respecto, no hay que olvidar que la esencia de la autoridad no es, como en ocasiones se afirma, la facultad de ordenar y, como consecuencia, la obediencia que impone; la esencia de la autoridad radica en lograr el respeto reflexivo y el acatamiento voluntario. La autoridad no debe tener por meta, la sumisión; debe tener por fin, la colaboración y la acción consciente y entusiasta.

### 3. Moral

#### A) Concepto

"La moral -ha dicho D.C. Lynch- es el estado mental que refleja directamente el grado en que el hombre posee entusiasmo, interés y confianza en sí mismo y en el grupo. La moral de una compañía es la suma de la moral de sus miembros" (17). Por su parte, T. Haimann la define como "un estado mental y emocional que afecta a la actitud y al deseo de trabajar, repercutiendo, a su vez, en los objetivos individuales y de la organización. Es la actitud de los individuos y de los grupos hacia el medio ambiente en que trabajan, hacia la dirección y hacia la entidad. La moral no es un sentimiento simple, sino complejo.

---

(17) Obra citada, pág. 70.

Es un conjunto de sensaciones, de sentimientos y de actitudes" (18).- Finalmente, M.S. Viteles afirma que "es una actitud de satisfacción - con los fines de un grupo o de una organización en particular, un deseo de permanecer en ellos, y una voluntad de esforzarse para conseguirlo" (19).

En conclusión, la moral es tanto la resultante de una serie - de factores; como el punto de partida de un comportamiento determinado. Los factores condicionan el estado mental de satisfacción y de -- confianza; y, a su vez, suscitan una actitud de colaboración y de com penetración. De aquí su importancia y trascendencia en el trabajo, -- por cuanto no sólo predeterminan la conducta individual, sino también, y sobre todo, la colectiva. Por otra parte, así concebida la moral, - se advierte su interdependencia con la disciplina, ya que ésta se nos muestra como uno de los factores condicionantes más decisivos de aqué lla; y, al mismo tiempo, la moral incide en el régimen disciplinario. De tal forma, que hay que reconocer que ambas se convierten, mutuamen te, en causa y efecto concatenados.

#### B) Objetivos

Los objetivos que permite alcanzar una moral satisfactoria, - los podemos analizar tomando como punto de partida la tesis de N.R.F. Maier (20):

1º. Consecución de un espíritu de equipo, entendido como la - creación de una unidad de propósitos y de acción del conjunto de personas que integran el servicio, dependencia o entidad. La repercusión que tiene este objetivo, se destaca por R. Likert al decir que "cuanto más grande sea la atracción y lealtad hacia el grupo, tanto más in fluido se verá el individuo en su motivación para:

- aceptar los objetivos y decisiones del grupo;

---

(18) "Dirección y Gerencia", Barcelona, 1965, pág. 619.

(19) "Motivación y Moral en la Industria", Barcelona, 1970, pág. 14.

(20) Vid: "Psicología Industrial", Madrid, 1960, pág. 122-24.

- intentar influir sobre dichos objetivos y decisiones del grupo, de manera que resulten de acuerdo con su propia experiencia y fines;

- comunicar por completo, de modo total, con los miembros de su grupo de trabajo;

- dar la bienvenida a los intentos de comunicación e influencia realizados por los miembros del grupo;

- portarse de modo que ayude a la consecución de los objetivos que al grupo parecen más importantes;

- acompañar su conducta a lo que crea va a merecer un mayor apoyo y reconocimiento por parte de los miembros del grupo, especialmente de aquellos que el individuo imagina son más poderosos y -- tienen un status de mayor categoría" (21).

2º. Creación de una situación de satisfacción y de entusiasmo en el trabajo, de los componentes del grupo respectivo.

3º. Realización voluntaria del trabajo, es decir, conseguir -- que el trabajo se ejecute porque se quiera hacer, y no porque se teman las consecuencias que puedan derivarse de no efectuarlo.

4º. Ejecución del trabajo con esfuerzo sostenido hacia las metas trazadas; o sea, mantener la acción en forma continuada y de acuerdo con el ritmo previsto, sin desfallecimientos.

5º. Resistencia a los contratiempos, a los que se hace frente con entusiasmo, decisión y firmeza, en base a la confianza existente y a la ilusión por alcanzar los objetivos previstos.

6º. Desarrollo del trabajo con el menor número de altercados, al existir un clima de comprensión, compenetración y ayuda mutua.

### C) Requisitos

Las exigencias que hay que satisfacer para poder alcanzar los



objetivos enunciados, las podemos sistematizar desde tres enfoques -- distintos (22): el colectivo, el grupal y el individual-social (23). Diversificación que, si bien puede ser discutible, nos permite, no -- obstante, agrupar los distintos factores y contemplar, al mismo tiempo, globalmente, la problemática de las exigencias de la moral (24).- "Entre las condiciones y métodos con que cuenta la Dirección, que no utiliza completamente --destaca M.S. Viteles--, se encuentran: una supervisión eficaz, una dirección humanizada, o un "clima de liderazgo", reforzados por una estructura empresarial adecuada, y un aumento en -- las oportunidades para la participación de los trabajadores en la contribución a la resolución de los problemas cotidianos de la empresa -- industrial" (25).

a) Enfoque colectivo

En la perspectiva colectiva, comprendemos todos aquellos aspectos que hacen referencia a la organización y a la dirección en general de la entidad respectiva (26). Tales aspectos los podemos analizar partiendo de la concepción de D.C. Lynch, según el cual, la moral

- 
- (22) F. Ansón Oliart sistematiza las exigencias en factores materiales, técnicos y afectivos. (Vid: "La moral en el trabajo administrativo", "D.A." nº 62-63).
- (23) O. Tead analiza con gran amplitud las que él denomina "condiciones necesarias para la cooperación colectiva", que son, precisamente, las que nosotros llamamos "exigencias de la moral".(Vid: "El Arte de la Administración", Madrid, 1964, pág. 307-25).
- (24) N. Pouderoux ofrece un análisis interesante y realista de los -- factores que condicionan y determinan la moral (Vid: "Práctica -- de la Dirección de Empresas", Barcelona, 1960, pág. 166-78).
- (25) Obra citada, pág. 576.
- (26) Interesantes son las aportaciones al respecto de Juan J. Linz y Amando de Miguel, en su estudio "El empresario ante los problemas laborales", en el que se recogen los resultados de diversas encuestas efectuadas, en los que destacan los problemas de rendimiento, de organización y de conflicto. ("RPS" nº 60).

elevada del grupo humano, exige (27):

1º. Confianza de los hombres, en sí mismos, entre sí, en su jefe y en el grupo como conjunto, lo que a su vez demanda: en primer lugar, adiestramiento y capacitación del personal para que sepa y pueda realizar bien sus tareas (28); y, en segundo término, facilitarles los medios precisos, de todo tipo, para que puedan ejecutar tales tareas.

2º. Excelente salud física y mental de los hombres, lo que -- requiere, a su vez, por una parte, existencia de un buen ambiente -- humano, en el que se elimine la posibilidad de pugnas entre el personal, fricciones y rivalidades entre sus componentes; y en el que, al mismo tiempo, se fomente la cohesión y compenetración entre dichos -- componentes; y, por otra, contar con un correcto ambiente físico, en el que se cuiden todos los factores determinantes: espacio, ventilación, iluminación, etc. etc., por cuanto no se puede olvidar que unos locales inadecuados, un mobiliario insufrible y unas máquinas y un -- utillaje inútiles, suponen una incitación constante al mal humor y al malestar (29).

3º. La identificación de los miembros con el grupo y con la entidad o Corporación, lo que demanda (30):

---

(27) Vid: Obra citada, pág. 85-86.

(28) G. Fischer destaca la importancia del adiestramiento para lograr una adecuada armonía interna. (Vid: "Tareas y objetivos de las relaciones humanas en la empresa", "RPS" nº 48).

(29) M. Ducceschi incluye dentro de los factores condicionantes de la moral, a los ambientales, concebidos en términos similares a los expuestos (Vid: "Técnicas modernas de Dirección de Personal", Madrid, 1967, pág. 284).

(30) En términos similares se expresa L.A. Allen, cuando proclama como principios esenciales de la motivación:

- la participación en las decisiones, y
- el mantener a las personas al tanto de cualquier asunto que influya sobre los resultados que se pretenden (Vid: "La Función Directiva como profesión", Madrid, 1966, pág. 256-57).

- Participación efectiva (31), tanto en la adopción de las decisiones principales (32), como en el ejercicio del mando, a través de la delegación de funciones (33). "En el orden de los principios -- afirma el Profesor Borrajo Dacruz-, parece que la participación del personal en la gestión de la empresa, en todos sus sectores y en todos sus grados, es una cuestión resuelta afirmativamente. Ahora bien, como recuerda con gran realismo la Pacem in terris, hay que anotar -- aquí lo difícil que es entender adecuadamente la relación entre las situaciones concretas y las exigencias objetivas de la justicia, es decir, la exactitud de los grados y formas con que se han de aplicar los principios doctrinales a las realidades concretas de la convivencia humana" (34).

- Información suficiente, no sólo referente a lo que la Dirección desea que se sepa, sino también y sobre todo, a lo que desea conocer el personal. En este sentido merece recordarse la siguiente afirmación de R. Riccardi: "la alta dirección de la empresa debería reconocer la importancia de la comunicación informativa empresarial y su estrecha conexión con el tipo de dirección, en cuanto función esencial y directiva" (35).

En definitiva, podemos concluir el análisis de este principio

- 
- (31) H. A. Simon aporta ideas interesantes para configurar con sentido realista la participación (Vid: "El comportamiento administrativo", Madrid, 1966, pág. 105 y ss.).
- (32) A. Núñez Samper destaca cómo "el problema del conflicto interno de la empresa radica, según la actual Sociología Industrial, en la solución que se dé a los problemas de poder y de gestión" -- (Vid: "Aspectos de la reforma social de la empresa", "RPS" nº 82).
- (33) M. S. Viteles advierte que "es importante tener en cuenta la influencia que tiene la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, sobre la motivación y la moral, y estudiar la mejor forma de poner en práctica dicha participación en las decisiones" (Obra citada, pág. 209).
- (34) "La configuración comunitaria de la empresa" ("R.P.S" nº 81).
- (35) "Las Comunicaciones en la empresa", Bilbao, 1966, pág. 272.

con la siguiente formulación de P.F. Drucker, que lo sintetiza y compendia: "las exigencias del trabajador frente a la empresa están mal definidas en la frase "una buena jornada por un buen jornal". Lo que plantea exigencias a la empresa es el hombre entero, no una subdivisión económica de él. El exige, por encima de la retribución económica, una retribución como individuo, persona y ciudadano. Exige el cumplimiento de su estado y de la función en su tarea y mediante su trabajo. Exige el cumplimiento de las promesas al individuo sobre las -- cuales se basa nuestra sociedad, y entre ellas las de justicia por medio de oportunidades iguales de progreso. Exige que su trabajo sea -- significativo y serio. Entre las cosas más importantes que el trabajador exige de la empresa y de su gerencia figuran las elevadas normas de desempeño, el alto grado de competencia en la organización y la dirección del trabajo, y signos visibles de la preocupación de la gerencia porque el trabajo se haga bien" (36).

4º. Manera justa y equilibrada de tratar con todos los hombres, entre ellos y entre éstos y sus superiores, lo que a su vez implica:

- Respeto y consideración a la dignidad humana del trabajador, empleado y funcionario, en primer lugar, por ser exigencia inexcusable el atender y satisfacer las necesidades y aspiraciones de los -- hombres y mujeres que trabajan (37); y en segundo término, por cuanto la desconsideración con los mismos, la ignorancia de sus deseos y el desconocimiento de sus problemas llevan fatalmente al disgusto y la -- desmoralización.

- Dirección correcta del personal, como única forma de conducirlo adecuadamente a la consecución de las metas propuestas. Contrario a esta exigencia es, por ejemplo, la rigidez en las órdenes; -- la dureza en las sanciones; el no escuchar y no estudiar las reclamaciones; la inaplicación de recompensas; el exigir cada vez más, comprendiendo cada día menos al personal; que provocan una situación de tensión, que se manifiesta, más o menos ostensiblemente, según la --

---

(36) "La Gerencia de Empresas", B. Aires, 1957, pág. 354.

(37) O. Gelinier expone sintéticamente las necesidades del trabajador (Vid: "Funciones y Tareas de Dirección General", Madrid, 1965, -- pág. 327.)

fuerza que se tenga y, sobre todo, la debilidad que se piense tiene -- el que usa el poder inapropiadamente (38).

5º. Retribución justa, que es, posiblemente, una de las exigencias más difíciles de satisfacer; no tanto desde el punto de vista -- objetivo, sino desde el subjetivo, por cuanto entran en juego, como -- vimos al examinar este tema en el capítulo anterior, factores muy -- heterogeneos. Por otra parte, la trascendencia y repercusión, en cada caso concreto, de este requisito, depende a su vez de múltiples motivaciones y de muy diversas circunstancias (39).

6º. Información exacta y periódica sobre el progreso del individuo, del grupo y de la entidad, lo que demanda, con respecto al individuo: un sistema apropiado de valoración y un régimen de estímulos y recompensas; en cuanto al grupo: una información continuada y amplia sobre las metas alcanzadas, problemas resueltos y proyectos futuros, y, por último, en cuanto a la entidad: igualmente una información veraz y completa sobre la situación actual y sobre los planes futuros.

7º. Esfuerzo continuo por parte de los jefes para que el trabajo resulte interesante a los empleados, trabajadores y funcionarios, lo que requiere una labor de adiestramiento, de información y de estímulo, para lograr la compenetración del hombre con su función o tarea (40). En este sentido, como pone de manifiesto Ch. I. Barnard, --

---

(38) B. B. Gardner y D.G. Moore, examinan los tipos de organización -- conducentes a una moral elevada (Vid: "Relaciones Humanas en la empresa", Madrid, 1958, pág. 370-95).

(39) Vid: M. Alonso Olea: "Economía y Sociología Industrial" ("RPS" -- nº 36).

(40) C.L. Littlefield y R.L. Peterson sugieren la aplicación de diversas técnicas para desarrollar la moral. Si bien los resultados -- de algunas de ellas sean discutibles, hay que reconocer que integran un amplio programa (Vid: "Organización de Oficinas", México, 1960, pág. 422-31).

Por su parte, E.N. Rausch propone igualmente un esquema bastante ambicioso para fomentar la moral positiva. (Vid: Obra citada, -- pág. 183-96).

"desde el punto de vista de la organización que requiera o pretenda - aportaciones de los individuos, la cuestión de los incentivos eficaces puede ser, o el hallar incentivos positivos, o el reducir o eliminar los incentivos negativos o gravámenes" (41).

b) Enfoque grupal

En la perspectiva grupal, comprendemos las distintas facetas concernientes a la acción de cada jefe en relación con los que de él dependen, y que integran y constituyen la unidad, dependencia o servicio a cuyo frente está aquél (42). Los componentes de dicha unidad, - se ven condicionados, efectivamente, por el clima o ambiente general de la empresa o Administración a la que pertenecen, y que hemos examinado en el epígrafe anterior; pero se ven afectados e influidos igualmente, y de ordinario, de forma más directa por el modo con que son - tratados y dirigidos por su jefe inmediato (43). Aun cuando en términos generales ya nos hemos referido a esta exigencia en la perspectiva colectiva, su gran trascendencia impone que sea analizada con más detalle, lo que vamos a efectuar tomando como base tres tesis distintas, todas sumamente sugestivas (44):

a') Tesis de N.R.F. Maier

Su concepción, propia de un hombre preocupado fundamentalmente por los problemas humanos, la podemos concretar en los siguientes

---

(41) Vid: "Las Funciones de los Elementos Dirigentes", Madrid, 1959, - pág. 164 y ss.

(42) N. Stewart sugiere diversas directrices para la actuación de los dirigentes en orden a la solución de los problemas que se planteen en el grupo (Vid: "Dirección de Empresas", Madrid, 1968, -- pág. 205-7).

(43) Interesantes al respecto, son las conclusiones de una encuesta - efectuada por el Profesor Siguán Soler entre el personal de una entidad bancaria (Vid: "El Jefe visto por el subordinado", "D.A." nº 42).

(44) Posición similar a la de estos autores, es la sustentada por - - R. Likert, si bien contiene algunas matizaciones distintas (Vid: Obra citada, pág. 255-57).

puntos, que constituyen cinco directrices de conducta a tener en cuenta por el jefe, si pretende influir en forma positiva, en sus colaboradores:

- Si es justo e imparcial, puede inculcarles valores y sistemas que serán respetados.

- Si admite iniciativas y les distingue por sus esfuerzos, -- siempre que sea posible, puede lograr que consideren que forman parte activa de la organización.

- Si es paciente y tolerante, servirá de ejemplo y creará un clima que aliente el respeto mutuo por los derechos de los demás.

- Si delega funciones, hará posible una mayor participación, -- que a su vez dará lugar al desarrollo de un mayor sentido de responsabilidad en el personal.

- Si domina bien el trabajo respectivo, logrará el respeto de sus colaboradores; tendrá confianza en sí mismo, y no será preciso -- que adopte una postura defensiva (45).

En definitiva, en su posición, priva el enfoque humanista sobre el puramente técnico, y así tienen este carácter las tres primeras directrices; asignando, además, el último lugar a la que de ordinario, es la preferente: el dominar el trabajo respectivo, es decir, -- el ser competente.

#### b') Tesis de F. Nigro

En contraste con la anterior posición, la de F. Nigro pretende centrar la atención en el aspecto técnico: eficacia; si bien hay -- que reconocer que las directrices que formula son también fundamentalmente humanísticas y encajan, por tanto, en la perspectiva que estamos considerando. Así, afirma, que el jefe eficaz es el que:

- Satisface el deseo del personal: de ver reconocidas sus --

---

(45) Obra citada, pág. 137.

aptitudes y cualidades; de estar debidamente informado; de ejercitar su criterio y de tomar por sí mismo todas las decisiones que pueda.

- No cierra la puerta a las reuniones y consultas con sus colaboradores, y acepta la posibilidad, tanto de ser impopular, cuando menos con algunos de sus colaboradores; cuanto de que algunos de éstos sean más inteligentes que él o tengan más talento.

- No se muestra indebidamente optimista sobre el estado de la moral del personal y sobre otras condiciones existentes dentro de la organización de la cual es responsable; así como tampoco hace promesas, salvo cuando está seguro de poder cumplirlas.

- Procura que sus adjuntos interpreten y ejecuten adecuadamente sus órdenes y consigue que se modifiquen las normas internas cuando éstas no logran en la práctica los resultados a que tienden.

- No sólo espera que sus colaboradores le sean leales, sino - que, además, es leal a ellos; y si bien no favorece a sus amigos, pero tampoco hace discriminación alguna en contra de los mismos.

- No cede ante el personal sólo porque se deje vencer por la presión que sobre él ejerzan, pero lucha por los intereses de sus colaboradores con toda la energía que su conciencia le permita (46).

Podemos concluir afirmando que, evidentemente, quien siga y - cumpla estas directrices será un jefe eficaz, pero no tanto por lo -- que él haga personalmente, sino por cuanto logrará que los que con él trabajen, se entreguen de lleno a su tarea, con interés, entusiasmo y confianza; es decir, con una moral satisfactoria (47).

#### c') Tesis de A.N. Turner

Finalmente, esta última concepción brinda una síntesis elemental, del ideario del jefe, desde la perspectiva del colaborador. -

---

(46) Vid: Obra citada, pág. 472-93.

(47) Interesante al respecto es igualmente la concepción que de la moral de trabajo nos brinda E. Korff en "El Directivo en la empresa", Barcelona, 1969, pág. 43.



Enfoque que siempre es interesante tenerlo presente, por cuanto no se puede ignorar que al hombre que ejerce el mando, se le enjuicia también a través del prisma del que tiene que obedecerle. Precisamente, A. N. Turner nos ofrece esta vertiente, y si bien la refiere al capataz, pensamos no obstante, que es de aplicación a todos los mandos intermedios. Así, afirma que "aunque tengan actitudes distintas hacia un determinado capataz, la mayoría de los obreros parecen estar de acuerdo en su concepto de lo que debe ser un capataz". En consecuencia, afirma que un buen capataz debe:

- conocer su trabajo y no estar molestando constantemente a sus hombres, ni ejercer presión innecesariamente sobre ellos;

- colaborar con su gente y cuidar sus intereses, así como mostrar consideración hacia ellos;

- ser justo, amable y comprensivo, y reconocer los sentimientos de los demás;

- escuchar y pedir consejo a sus hombres y evitar que la autoridad se "le suba a la cabeza" (48).

#### d') Conclusión

Con las tesis reseñadas, hemos pretendido poner de relieve e insistir en ideas reiteradamente expuestas y que consideramos esenciales:

1º. Que en la actuación del directivo, cualquiera que sea el nivel jerárquico en el que esté situado, y más aún, cuanto más bajo sea éste, es primordial el cuidar los aspectos psico-sociológicos en sus relaciones con el personal, si pretende que éste convierta en acción sus decisiones:

---

(48) Vid: "Los capataces, clave para la moral de los trabajadores", publicado en el volumen colectivo de E.C. Bursk: "El Factor Humano en la Dirección de Empresas", B. Aires, 1958, pág.231-48.

- el tratarle siempre como ser humano;

- el conducirlo teniendo en cuenta, tanto el sentimiento, como la razón, y

- el procurar persuadirle, más que el ordenarle.

2º. Que para poder actuar el directivo en esta forma, que es la correcta, es fundamental que a su vez se cuiden por la Dirección - de Personal:

- el adiestramiento y capacitación de los hombres que han de desempeñar cometidos directivos;

- la promoción a puestos de mando de hombres competentes, - humanos y entusiastas, y

- el sistema retributivo implantado, que permita atraer -- a tales puestos y conservar a los empleados o funcionarios de mayor - valía.

#### c) Enfoque individual-social

Por último, en la perspectiva individual-social, comprendemos todos aquellos otros factores que condicionan, igualmente, la moral, - tanto la individual como la colectiva. En efecto, la realidad nos - muestra que el hombre aporta al trabajo, no sólo su propia personalidad, sino también sus problemas, sus preocupaciones, sus inquietudes, etc. Aspectos todos interesantes y todos sugestivos, que se estudian - bajo la denominación de "Relaciones Humanas" o de "Psicosociología -- del Trabajo". Análisis global, que excede de nuestro presente propósi - to; de aquí el que tengamos que limitarnos a esbozar los diversos pro - blemas que entraña, para completar la panorámica integral de las exi - gencias de la moral de trabajo. Por tanto, sólo vamos a referirnos a la vertiente individual, en sentido estricto, y a la vertiente social; entendidas cada una de éstas, en los términos concretos en que van a quedar delimitadas. "Con la diferenciación estricta de los factores - materiales y espirituales del trabajo -advierte Wadim Struckhof- apa - recen amplias perspectivas para un estudio más a fondo de las activi - dades laborales del hombre, discriminando, fundamentalmente, sus - -

limitadas operaciones ejecutivas, en cumplimiento obligado de las -- exigencias que le imponen las condiciones materiales del trabajo, -- frente a su actuación reflexiva y espiritual, participando con iniciativas espontáneas para contribuir al mejor desenvolvimiento del proceso laboral" (49).

a') Vertiente individual

En primer lugar, en la vertiente individual, incluimos los -- problemas y cuestiones que se suscitan como consecuencia de las diferencias existentes en la personalidad de cada uno de los trabajadores, empleados o funcionarios. Personalidad distinta que da lugar a diferentes reacciones ante los mismos estímulos; con lo cual, los comportamientos son muy heterogéneos. De aquí, el que sea esencial el reconocimiento de la propia individualidad de cada trabajador: distinta, -- varia, compleja y cambiante, que se motiva y frustra, merced y a consecuencia de estímulos diferentes y de decisiones distintas (50). Podríamos, por tanto, afirmar, de acuerdo con la doctrina, que una atención adecuada a la moral, desde esta vertiente, demanda por parte de la Dirección y de los mandos:

1º. Reconocimiento de la distinta personalidad de los integrantes del grupo de trabajo. "La tarea del management --afirmó O.Sheldon-- no consiste simplemente en la coordinación de hombres y su trabajo, como si ambos se encontraran en el mismo plano. El hombre es infinitamente más complejo que su máquina. Donde el diseño del trabajo requiere técnica e inteligencia, el liderazgo sobre hombres requiere -- paciencia, coraje y, sobre todo, simpatía. En la fábrica el elemento humano no está sujeto ni al cálculo ni a la medición. Es un remolino de colores chocantes, una confusión de luces y sombras siempre cambiantes" (51).

2º. Investigación para descubrir cuáles son, en cada caso, -- los incentivos más adecuados para motivar al grupo y, cuáles, igual--

---

(49) "Hacia una mayor productividad del trabajo", B. Aires, 1957, pág. 19.

(50) Vid: W.H. Newman: "Programación, Organización y Control", Bilbao, 1962, pág. 518-34.

(51) "La Filosofía del Management", Barcelona, 1970, pág. 102.

mente, son los factores que provocan una reacción negativa; para aplicar los primeros y eliminar los segundos.

3º. Observación concreta de las características personales -- más acusadas de cada uno de los hombres-clave del grupo, para tratar de influir a través de ellos, a todos los componentes del grupo.

4º. Aplicación de las medidas más conformes con las peculiaridades personales de los afectados (52).

b') Vertiente social

En segundo lugar, el hombre, como queda dicho, aporta al trabajo su personalidad; pero, como también se ha anticipado, lleva -- igualmente a aquél sus problemas, sus inquietudes, sus temores, sus disgustos, etc. Y no todos ellos, ni siquiera la mayor parte, tienen origen laboral; su raíz está en la familia, en las amistades y, en definitiva, en el mundo extralaboral en el que se desenvuelve. Tales -- problemas, es cierto que nacen fuera del trabajo, pero van a éste, le influyen y le condicionan. Ahora bien, la dificultad de su tratamiento radica, precisamente, en su origen. No obstante, sus incidencias -- no pueden ser ignoradas desde el punto de vista de la moral, pues repercuten en ésta: de forma directa: al gravitar sobre el estado de -- ánimo del afectado, y de modo indirecto, al suscitar un comportamiento insatisfactorio en el trabajo, que puede generar medidas disciplinarias, que, a su vez, provoquen un malestar más o menos extendido.

En consecuencia, se considera que una atención conveniente de la moral, demanda una preocupación adecuada por estas facetas tan -- trascendentes, consistente en:

1º. Partir del reconocimiento, como fenómeno natural, de la -- existencia de tales problemas.

---

(52) Ch. Argyris analiza los conflictos entre el individuo y la organización formal y sus ideas presentan un indudable interés en el -- aspecto que estamos ahora considerando. (Vid: "Personalidad y Organización", Madrid, 1964, pág. 241-45).

2º. Tratar de detectarlos y de tenerlos en cuenta cuando se -  
presentan, para enjuiciar con flexibilidad, el comportamiento "anor--  
mal" del afectado.

3º. Procurar ayudar a su solución, sin menoscabo de la digni-  
dad y libertad del que los padece.

Independientemente de esta postura de comprensión y de flexi-  
bilidad en la interpretación de la conducta del sujeto sometido a la  
presión de dichos problemas, se suelen utilizar primordialmente dos -  
procedimientos para atender las necesidades de este tipo: unas, de ca-  
rácter concreto ante tal necesidad y otras, de carácter general para  
preverlas y darles solución, incluso, antes de que se presenten. Las  
medidas del primer tipo, que podríamos denominar terapéuticas, com- -  
prenden todas las prácticas que se conocen con el nombre de "Orienta-  
ción y Consejo", y que tienden a prestar asistencia en la búsqueda de  
soluciones a los referidos problemas. Por ejemplo, la acción en este  
campo de las Asistentes Sociales, es una de las manifestaciones de es-  
ta preocupación (53).

Las medidas del segundo tipo, que podríamos denominar profi--  
láticas, incluyen todas las prácticas que se conocen con el nombre -  
de "Obras y Servicios Sociales", "Servicios a los Empleados", etc., -  
que al pretender remediar necesidades de esta naturaleza, persiguen -  
al mismo tiempo fomentar la vinculación y compenetración con la empre-  
sa. Hay que destacar que tales "Obras y Servicios Sociales", en oca--  
siones no logran la aceptación de los interesados, por entender éstos  
que se pretende someterlos a una dominación que excede del estricto -  
campo laboral. De aquí, el que durante bastante tiempo fueron recusa-  
das por las Organizaciones Sindicales, por temer que tales prácticas  
apaciguarían el ardor reivindicativo de los trabajadores. Hoy, cuando  
se va pasando de los Sindicatos de lucha a los Sindicatos de coopera-  
ción, es frecuente que éstos traten de conseguir beneficios de este -  
tipo lo mayor posible para sus afiliados, si bien sometiéndoles a - -  
unas determinadas exigencias. Respecto a su contenido, R. Owens nos -  
dice que "incluyen todas aquellas actividades de una empresa que se -

---

(53) Vid. en este sentido: N.R.F. Maier: Obra citada, pág. 566 y ss. y  
"Principios de Relaciones Humanas", Barcelona, 1963, pág. 489 y ss.

destinan a proporcionar facilidades a los empleados y que no se relacionan directamente con la producción. Su objeto es atender a las necesidades sociales, así como a otras necesidades de los empleados, -- haciéndolo de forma conjunta y no conforme a una acción individual. -- Estos servicios a empleados se implantan con el propósito de dar mayor eficiencia a la fuerza de trabajo, creando en ella un sentimiento de solidaridad de grupo y desarrollando en su seno la sensación de -- una mayor seguridad financiera o personal, o satisfaciendo alguna -- otra necesidad" (54).

En definitiva, bajo la rúbrica de "Obras y Servicios Sociales", se comprenden, pues, un conjunto heterogéneo de actividades que realizan las empresas en beneficio de su personal: servicios médicos, viviendas, economatos, actividades recreativas, deportivas y culturales; cuya adaptación por los interesados depende, fundamentalmente, de una serie de exigencias, que podemos concretar en las siguientes, como mínimo:

1ª. Han de establecerse, no como sustitutivos del insuficiente salario, sino complementando la retribución justa.

2ª. Han de intervenir en su creación, organización y dirección los propios interesados.

3ª. Han de tener carácter absolutamente voluntario.

4ª. Han de referirse a aspectos en los que los trabajadores -- estén verdaderamente interesados (55).

---

(54) "Empresas Industriales", B. Aires, 1959, pág. 577.

(55) Vid: E. y E. Hijmans: "Práctica de la Organización Industrial", Barcelona, 1961, pág. 252-54; P. Pigors y Ch. A. Myers: "La Administración de Personal", México, 1960, pág. 445-68; G. Strauss y L.R. Sayles: Obra citada, pág. 796-81, y G.R. Terry: "Principios de Administración", México, 1961, pág. 801-3.

#### 4. Disciplina y Moral en la Administración Pública

##### A) Planteamiento

Al iniciar el presente capítulo, afirmábamos que mientras la disciplina había sido objeto tradicionalmente de especial atención; - un acusado olvido había sido la característica con respecto a la moral hasta fecha reciente. Pues bien, este aserto se puede sostener, - sobre todo, si nos referimos a la Administración Pública, y ello, como anticipamos en el Capítulo II, debido a la confluencia de dos causas distintas y condicionantes: la preocupación por la responsabilidad y la desconfianza hacia el funcionario, como obsesión, condujeron a la implantación de un sistema pormenorizado de disciplina; y, por otro lado, un cierto desdén hacia la persona del funcionario, llevó al soslayo de los problemas humanos de éste, y como consecuencia, a la ignorancia de la problemática de la moral. Estas causas han determinado - que, incluso hoy en día, y desde el punto de vista formal, la atención se siga centrando en la disciplina, y el olvido hacia la moral persista en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos; si bien se pueden observar atisbos de una nueva tendencia, la que, por otra parte, - se va manifestando con medidas singulares, más o menos eficaces, sin responder a un cuerpo unitario ni a una concepción integral, como es lo correcto y deseable.

##### B) Disciplina

###### a) Naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria

Como advierte el Profesor García-Trevijano "varias han sido - las teorías que se han propuesto para señalar el ordenamiento jurídico de la responsabilidad disciplinaria, y por tanto, de la potestad, - infracción y sanciones de esta índole: el derecho disciplinario como derecho penal (Seydel, Meyer, etc.), como derecho civil (Pfeiffer, -- Laband, etc.), como derecho administrativo (Mayer, Jellinek, etc.) y la teoría de Vitta, como variante cualificada de esta última" (56).

---

(56) Vid: "Tratado de Derecho Administrativo, III", Madrid, 1970, - -  
pág. 965-69.

Por otra parte, para el citado Profesor, "la naturaleza de la potestad disciplinaria y, por ende, de la responsabilidad y sanción -correspondiente, es la misma que la de la potestad punitiva general y de la pena; la sanción disciplinaria es una pena administrativa (acto administrativo) que puede tener fin retributivo o medicinal, pero que participa en su esencia". "El fundamento de la potestad disciplinaria -añade- en cambio, nos explica el porqué de su existencia, y aquí sí que se produce diferencia con la potestad punitiva general, porque el fundamento de aquélla está en la supremacía especial que hace nacer -relaciones de sujeción concreta y respecto de las cuales el poder de policía general tiene poco que decir. Son dicha supremacía y las relaciones de jerarquía las que fundamentan tal potestad" (57).

Si aceptamos tal posición, que la compartimos, la cuestión -- que se suscita, desde nuestra perspectiva, es la de ¿es susceptible -de aplicación a la Función Pública la concepción que con carácter general hemos expuesto? En principio, parece que no es viable, por cuanto, si como se acaba de afirmar, su fundamento está en la supremacía que otorga la relación jerárquica, resulta entonces que es manifestación unilateral del poder de decisión de los Organos de Gobierno, y, -que no existe, por tanto, base bilateral. Ahora bien, estimamos que -se pueden conciliar ambas posiciones, por cuanto la bilateralidad no es preciso que sea en la decisión; es suficiente con que lo sea en la preparación de la misma, y en tal caso, y sin merma del poder jerárquico, puede existir la participación de los representantes de los funcionarios en la elaboración del código disciplinario.

A este respecto, merece destacarse que, si desde un punto de vista estrictamente jurídico formal, dicha participación no está prevista, ni siquiera autorizada; sin embargo, de hecho, tiene lugar, y cada vez más, pese, insistimos, a que no tenga reconocimiento expreso y, sobre todo, no esté establecido el cauce de participación ni de representación. Representación que la asumen los funcionarios situados en los puestos-clave; los que, de ordinario, tienen también intervención decisiva en su aplicación: bien porque de acuerdo con el procedimiento establecido les corresponda, bien por su posición próxima y --

---

(57) Obra citada, pág. 969-70.



auxiliar de los políticos, a los que compete en otros casos.

Finalmente, hay que reiterar que persiste como característica, la preocupación formal por la responsabilidad, sin tener en cuenta que, como magistralmente afirma G. Ardant, "la investigación de las responsabilidades no consiste únicamente, y esto debe quedar bien claro, en aislar la falta o el error de un hombre y en proponer una sanción. Debe llevar también a reconocer toda la cadena de las causas que contribuyeron a tomar una decisión perjudicial a la colectividad. ¿Cómo fue elevado al puesto que ocupa el funcionario incapaz? ¿Apreciaron sus anteriores jefes sus cualidades y sus defectos? ¿No encubrieron éstos sus errores, sus negligencias en una palabra, sus faltas, permitiendo así que volviera a caer en ellas?" (58). Creemos, de acuerdo con esta tesis, que la búsqueda de la responsabilidad no debería paralizarse - al hallar un culpable, sino que tendría que continuar hasta encontrar al verdadero responsable, que no siempre se halla en los planos inferiores, como a menudo sucede. De otra forma ocurre que si con el procedimiento sancionador se pretende conjuntamente castigar y corregir, sólo lo primero se logra, pero no lo segundo. Por cuanto, hay que reconocer con Harvey Sherman, que "un sistema disciplinario justo es -- esencial para mantener la disciplina de una organización. Los empleados no reaccionan negativamente ante una disciplina severa en sí misma, -- sino ante la aplicación ilógica e injusta de la misma, prescindiendo de la severidad de las sanciones" (59).

#### b) Directrices de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas nos brindan un esquema completo para la ordenación racional del sistema disciplinario, que sintéticamente podemos concretar en los siguientes principios:

1º. Es conveniente que exista, para conocimiento de cada uno de los miembros del servicio un código relativo a:

- Las condiciones de servicio, sus derechos y obligaciones.

---

(58) "Técnica del Estado", Madrid, 1962, pág. 183-84.

(59) Vid: "El estímulo del personal como instrumento de eficiencia en la Administración Pública" ("Productivité", nº 11, de 1959).

- Las normas de probidad, laboriosidad y cortesía que se -  
esperan de él, especialmente en sus tratos con el público y con sus -  
colegas en el servicio.

- La neutralidad política del funcionario de carrera y en  
qué medida tiene libertad para dedicarse a actividades políticas.

2º. La preparación del personal y una cuidadosa y constante -  
supervisión son los medios indicados para lograr que tal código sea -  
aceptado y observado, pero para secundar estos medios debe recurrirse,  
en los casos en que sea necesario, a un procedimiento disciplinario -  
establecido en debida forma, cuyo objetivo es lograr que la consecuen-  
cia de la negligencia grave en el cumplimiento del deber o de la fal-  
ta grave de conducta sea inevitablemente la postergación o la pérdida  
de puestos en el escalafón o la destitución, y el personal debe estar  
enterado, desde luego, de esas consecuencias. Las infracciones de me-  
nor importancia pueden ser corregidas mediante entrevistas personales,  
advertencias, reprimendas y otras sanciones menores. Las infracciones  
graves de la ley o de las normas de conducta pueden requerir el des-  
censo, la suspensión o la destitución.

3º. Es indispensable que este procedimiento esté exento de to-  
da influencia privada o política, o de todo sentimiento de carácter -  
personal.

4º. Corresponde a todos los funcionarios de categoría supe- -  
rior, en su gestión cotidiana, orientar y estimular al personal que -  
tengan a sus órdenes, encomiando lo que deba serlo y poniendo igual-  
mente en conocimiento del funcionario interesado cualquier deficien-  
cia o falta de celo tan pronto como se advierta, de suerte que pueda  
tener la debida oportunidad para mejorar. Una buena regla de carácter  
general para el superior es limitarse a expresar su alabanza o censu-  
ra sobre el trabajo de otro funcionario en entrevistas privadas, y no  
expresarlas en reuniones de grupo.

5º. Para que la gestión del personal transcurra sin dificulta-  
des es indispensable que los funcionarios de carrera dispongan de un  
conducto apropiado para presentar sus quejas. Cualquiera que sea el -  
sistema que se adopte en una situación particular, debe garantizar --

que:

- El funcionario interesado tenga la oportunidad de exponer sus razones.

- Se pueda apelar ante autoridades superiores de categoría más elevada que la del funcionario que haya impuesto la sanción o -- adoptado otra decisión.

- Sean objeto de toda consideración las peticiones razonadas presentadas por los funcionarios, a reserva de que la decisión de finitima corresponda a las autoridades debidamente constituidas (60).

En conclusión, el sistema que se sugiere por la Organización Internacional para su aplicación a la Función Pública es, en síntesis, el mismo que en el epígrafe anterior hemos propuesto con carácter general. En efecto, comprende: existencia de un código o conjunto de -- normas reguladoras de las obligaciones y responsabilidades de los funcionarios, que debe ser conocido por todos éstos, y que se ha de procurar sea aceptado por ellos; comprensivo, tanto de los aspectos positivos, como de los negativos: recompensas (61); atención a las quejas y sanciones, y todas aplicadas con objetividad absoluta.

### C) Moral

#### a) Planteamiento

Examinada con suficiente amplitud la problemática general de

---

(60) Vid: "Manual de Administración Pública", N. York, 1962, pág.61-62.

(61) Nuestra experiencia muestra -afirma J.W. Macy- que el reconocimiento público al funcionario por servicios sobresalientes tiene múltiples efectos. Sirve como recompensa adicional al funcionario -- mismo, acrecenta el orgullo profesional de los empleados que trabajan en una organización donde se están obteniendo excelentes -- resultados y hace saber al público que la Administración está -- realizando un trabajo digno de elogio ("Problemas actuales de la Administración Pública en Estados Unidos. Hay límites para todo", "D.A." n° 100).

la moral, estimamos que ahora es suficiente con hacer determinadas -- puntualizaciones con respecto a las peculiaridades que presenta en el campo público, precedidas por la exposición de las directivas formuladas por las Naciones Unidas relativas a la misma; que al igual que -- las concernientes al sistema disciplinario, constituyen un ideario sumamente sugestivo y de una manifiesta utilidad, si se aplican debidamente.

#### b) Directrices de las Naciones Unidas

Las podemos sintetizar en los siguientes principios:

1º. Una buena Administración de Personal consiste en algo más que en una serie de reglamentaciones y procedimientos que, por muy -- perfectos que sean, no pueden ser administrados automáticamente. Se requiere gran prudencia y tolerancia para aplicar los reglamentos en cualquier sistema que concierne principalmente a seres humanos. Pues las personas no pueden ser tratadas como las tarjetas de un fichero.

2º. Hay ciertas cosas, como el "esprit de corps" y el trabajo de equipo, que pueden ser alentadas y fomentadas deliberadamente. Puede ocurrir que un departamento descienda a ése respecto a un nivel inferior al de las normas generales del servicio; eso revela por lo regular la necesidad de prestar al caso especial atención procediendo -- a realizar programas de capacitación o bien a un cambio de métodos o a la sustitución del jefe encargado de la supervisión.

3º. Tan importante como proyectar las reformas es obtener la colaboración del personal para implantarlas y para lograrla, lo mejor es convencer al personal de la imparcialidad y eficacia de la Administración. Función de los jefes es informar al personal encargado de la supervisión de las razones que justifican los nuevos métodos y obtener la cooperación.

4º. Una buena supervisión requiere una constante orientación y capacitación en el empleo, lo cual es diferente de la capacitación formal e institucional. Se trata de estimular a un funcionario que -- tiene capacidad para ello a dominar un trabajo y a dar en él el mejor rendimiento posible. No es cuestión de autoridad ni de disciplina rígida, que pueden ser necesarias, por cierto, en situaciones excepcio-

nalmente difíciles, pero que por sí mismas no permiten lograr un buen trabajo en la labor cotidiana de una oficina. Mejor puede lograrse -- cuando los empleados poseen:

- Una clara comprensión de los objetivos y de la política general para los cuales están trabajando y de su propia contribución a esa labor.

- Un sentido de participación en las decisiones en cuanto al modo de efectuar el trabajo.

- El convencimiento de que se reconocen sus aptitudes y es fuerzos, y

- El convencimiento de que hay un funcionario de categoría superior interesado en su bienestar, sus problemas y sus dificultades.

5º. Como medidas para conseguir una moral satisfactoria, se reconocen, entre otras:

- Retribución adecuada.

- Otros incentivos para obtener un trabajo asiduo y un ser vicio leal.

- Ascenso por mérito.

- Sistemas adecuados para evitar los motivos de queja.

- Sistemas de sugerencias.

- Periódicos internos.

- Reuniones y debates de personal.

- Servicios Consultivos.

6º. El éxito o fracaso en la gestión cotidiana depende, en de finitiva, de la buena voluntad de cada uno de los funcionarios que --

ocupan cargos de autoridad para demostrar su sentido de devoción al servicio público en la actitud que adopten con respecto a su trabajo y a sus subordinados.

7º. El superior ha de fomentar el sentido de trabajo de equipo entre el personal a sus órdenes y permitir a éste que participe en las decisiones dentro de la esfera de su propia competencia. Debe estar dispuesto a mostrar interés por sus problemas y sus trabajos y -- preocupaciones y estar en comunicación con ellos para informarles de los cambios en la política general y en los procedimientos del Departamento.

8º. Un buen supervisor necesita poseer algunas de las cualidades que caracterizan a un buen maestro:

- Necesita no sólo ser apto para su propio trabajo, sino -- también capaz de trabajar con otras personas e impartirles información y pericia.

- Debe asimismo saber escuchar y ofrecer al personal la -- oportunidad de hablar sobre el trabajo y de sus problemas, aun cuando todo ello pueda parecerle a veces de muy escasa importancia.

- No debe ser ni autocrático ni demasiado paternalista.

- Debe aprender a unir la comprensión a la firmeza y a mostrar interés personal por los funcionarios que están a sus órdenes -- sin detrimento de la imparcialidad ni de la disciplina.

9º. Un sistema eficaz para prevenir, considerar y resolver quejas, reales o imaginarias, puede contribuir en gran manera a eliminar las posibilidades de una huelga o a atenuar el sentido de frustración que puedan experimentar los funcionarios a quienes se les prohíba que se declaren en huelga. El establecimiento de sistemas de consultas y apelaciones, debe garantizar que los empleados públicos reciban un -- trato justo, sin que pueda llegarse al mismo tiempo a una situación -- en que los funcionarios incompetentes o culpables disfruten de una in justificada protección contra merecidas medidas disciplinarias. Un -- buen servicio civil de carrera no debe llevar la doctrina de la - - -

continuidad en el empleo al extremo de mantener en el servicio a los ineptos, haraganes e inmorales (62).

#### D) Conclusión

Frente a este sugestivo programa ¿cuál es la situación más frecuente en la Función Pública? Si examinamos los Reglamentos y Estatutos de personal de la Administración Pública, desde la perspectiva de los requerimientos de la moral, podemos llegar a las siguientes afirmaciones:

1ª. No suele existir en su texto: ni en sus preceptos ni en su espíritu, una auténtica preocupación por este aspecto tan trascendente. A lo sumo, se prevén unos beneficios para los funcionarios, -- que al someterse a tantos condicionamientos formales, provocan, en muchos casos, ya de entrada, una reacción negativa, independientemente de la cantidad y calidad de tales beneficios, que paradójicamente, en ocasiones son sustanciosos.

2ª. Cuando existen atisbos de preocupación por la moral, la redacción de dichos textos es bastante desafortunada, pues los conceptos imperativos que se contienen, aparte de ser ineficaces, suscitan también reacción negativa. En efecto, pretender imponer "a golpe de norma" el entusiasmo, el celo, etc., pueden ser útiles para enumerar obligaciones y deberes del funcionario, que luego se le exigirán; pero son totalmente ineficaces si aspiran a influir en los sentimientos, por cuanto, es obvio que el entusiasmo no se impone; el entusiasmo se provoca mediante apropiados estímulos.

3ª. La normativa formalista tampoco favorece la actuación de los funcionarios directivos y de los que ocupan puestos de mando intermedios, de acuerdo con las directrices expuestas; por cuanto a menudo, preocupa más el ejercer el mando y lograr la obediencia, que el guiar a los hombres y conseguir su colaboración. En efecto, el status del funcionario directivo, al menos en su versión tradicional, se ha querido revestir de una serie de atributos o signos externos, que son

---

(62) Vid: Obra citada, pág. 66-68 y 62.

lo más contrario para alcanzar una moral satisfactoria y, en consecuencia, en tales casos, el funcionario obedece, pero no respeta y menos sigue, al que piensa y cree que tiene con respecto a los que de él dependen, la superioridad que le otorga "ser el jefe".

4ª. Finalmente, si comparamos el esquema expuesto de exigencias colectivas, grupales e individuales de la moral, con las circunstancias en que se desenvuelve la Función Pública; tenemos que llegar a la conclusión de que, en tanto dichas circunstancias no se transformen, el lograr una moral satisfactoria en la Administración Pública es cosa harto difícil; pues, no basta, por ejemplo, con un reajuste retributivo. Hace falta, en primer lugar, ejercer debidamente todas las funciones que hemos examinado y que corresponden a la Dirección de Personal; y, en segundo término, desempeñar correcta y eficazmente los puestos de mando en toda la escala jerárquica: desde el más alto, al más bajo. Creer que con concesión de viviendas o de créditos, o con el establecimiento de economatos o de residencias de verano, se puede lograr una moral satisfactoria, es, por lo menos, una ingenuidad (63).

## 5. Disciplina y moral en la Administración Civil del Estado

### A) Planteamiento

En el Capítulo III anticipamos las ideas-clave del sistema, - por lo que ahora sólo vamos a concretar aquellos aspectos más importantes del mismo, para lo cual, tomaremos como base los esquemas propuestos por las Naciones Unidas, que nos permiten al mismo tiempo un análisis comparativo sintético.

### B) Disciplina

I) Existencia de un reglamento en el que se establezcan los deberes y responsabilidades de los funcionarios.

La Ley Articulada contiene la normativa general, y así dispone

---

(63) F. Ansón Oliart, en el Prólogo a la citada Obra de Ch. Argyris, - destaca certeramente algunos de los factores condicionantes de la satisfacción del funcionario.



en primer lugar, que los funcionarios vienen obligados a:

- Acatar los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino.

- Al fiel desempeño de la función o cargo.

- Colaborar lealmente con sus jefes y compañeros.

- Cooperar al mejoramiento de los servicios.

- Consecución de los fines de la unidad administrativa en la que se hallen destinados.

- Residir en el término municipal donde radique la oficina, dependencia o lugar donde presten sus servicios. Obligación de la que pueden ser dispensados por el respectivo Subsecretario, siempre y cuando ello sea compatible con el exacto cumplimiento de las tareas propias del cargo.

- Cumplir la jornada de trabajo que reglamentariamente se determine.

- Respetar y obedecer a las autoridades y superiores jerárquicos, acatando sus órdenes con exacta disciplina.

- Tratar con esmerada corrección al público y a los funcionarios subordinados y facilitar a éstos el cumplimiento de sus obligaciones.

- Observar en todo momento una conducta de máximo decoro.

- Guardar sigilo riguroso respecto a los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

- Esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo (64).

---

(64) Artículos 76 a 80.

Y en segundo término, establece (65):

- Los funcionarios son responsables de la buena gestión de los servicios a su cargo.

- La responsabilidad propia de los funcionarios no excluye la que pueda corresponder a otros grados jerárquicos.

- La responsabilidad civil (66) y penal se hará efectiva - en la forma que determina la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (67). La administrativa se exigirá con arreglo a las prescripciones del Capítulo VIII de este título, y de lo establecido en el título IV, capítulo II de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (68) y en el título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo (69).

- El desempeño de la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o - menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario (70). El régimen de incompatibilidades se regula en los preceptos siguientes (71).

Por otra parte, los Reglamentos de los distintos Cuerpos establecen, además, las obligaciones peculiares de sus integrantes en el desempeño de sus respectivas funciones, matizando, tanto los deberes, como las responsabilidades especiales en que pueden incurrir (72).

En definitiva, si tenemos en cuenta esta regulación detallada

---

(65) Artículo 81

(66) Vid. al respecto el estudio de J.A. Manzanedo Mateos: "La responsabilidad civil de los funcionarios del Estado" ("D.A." nº 82).

(67) Artículos 42 a 49 de dicha Ley.

(68) Se refiere a los artículos citados en la nota anterior.

(69) Artículos 133 a 137 de dicha Ley.

(70) Artículo 82 de la Ley Articulada.

(71) Artículos 83 a 86.

(72) El Profesor García-Trevijano analiza con gran detalle el ordenamiento español (Vid: Obra citada, pág. 977-1.004).

de los deberes y responsabilidades de los funcionarios civiles del Estado, que se complementa con la formulación de sus derechos; hemos de reconocer que esta primera exigencia de las Naciones Unidas se satisface plenamente, y en forma que podríamos calificar de modelo.

II) Preparación del personal y cuidadosa y constante supervisión, complementadas con la existencia de un procedimiento establecido en debida forma.

1º. Preparación del personal: se lleva a cabo, tanto en la fase de selección, al exigir el conocimiento de las normas disciplinarias vigentes, cuanto en la fase de formación, en la que se informa debidamente al nuevo funcionario sobre sus obligaciones y responsabilidades.

2º. Cuidadosa y constante supervisión, que se efectúa por los jefes de los distintos niveles, procurando que el personal a sus órdenes cumpla todas las exigencias del ordenamiento jurídico vigente.

3º. Existencia de un procedimiento disciplinario, establecido en debida forma (73):

En primer lugar, la Ley Articulada de Funcionarios Civiles define, tanto las faltas que pueden cometer los funcionarios en el ejercicio de sus cargos (74), como las sanciones que se les pueden imponer por la comisión de tales faltas (75).

En segundo término, el Reglamento de Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 2088/1969, de 16 de agosto, regula en detalle: las faltas disciplinarias (76); las personas responsables (77); las sanciones disci

---

(73) M. Montoro Puerto estudia ampliamente el sistema vigente (Vid: - "El régimen disciplinario en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado", Madrid, 1965).

(74) Artículos 87 a 90.

(75) Artículos 91 a 94.

(76) Artículos 5º a 8º.

(77) Artículos 10 a 15.

plinarias (78); la extinción de la responsabilidad disciplinaria (79), y el procedimiento disciplinario (80).

En conclusión, también este aspecto se atiende debidamente en el ordenamiento español, ofreciendo suficientes garantías al funcionario y seguridades a la Administración, de que el procedimiento sancionador se aplicará siempre con sujeción a las más estrictas exigencias jurídicas, tanto sustantivas como procesales.

### III) Gradación de las penalidades establecidas

En el sistema español la gradación es la resultante de estas dos medidas previstas: por un lado, las sanciones aplicables, se clasifican según la gravedad de la pena, con unos límites que son garantía para el funcionario y, por otro lado, la facultad discrecional de la Administración para imponer la sanción adecuada, entre las previstas para cada tipo de faltas, permite apreciar con flexibilidad las circunstancias de cada caso, y con ello lograr una gradación subjetiva adecuada.

### IV) Aplicación del procedimiento disciplinario, sin posibilidad de ingerencia de influencias política o privada

La rigurosidad con que se regulan, tanto el régimen de faltas, como el de sanciones y el del procedimiento sancionador, unido a la posibilidad de acudir a la vía contenciosa; constituyen una plena garantía para el funcionario y asegura la eliminación de cualquier influencia de cualquier origen.

### V) Orientación y estímulo del personal por parte de sus superiores: encomiando lo que deba serlo y poniendo igualmente en conocimiento del funcionario interesado cualquier deficiencia o falta de celo, tan pronto como se advierta, para que se tenga la oportunidad de mejorar.

Entre otros preceptos de carácter general, que contemplan - -

---

(78) Artículos 16 a 21.

(79) Artículos 22 a 26.

(80) Artículos 27 a 63.

esta finalidad, podemos mencionar, como más específicos:

1º. "Los jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas, y se informarán de sus aptitudes profesionales, con objeto de que puedan asignarles los trabajos más adecuados y de llevar a cabo un plan que complete su formación y mejore su eficacia" (81). En este precepto, efectivamente, puede encontrar base legal la actuación orientadora propugnada.

2º. "Los funcionarios que se distinguen notoriamente en el cumplimiento de sus deberes podrán ser premiados, entre otras, con -- las siguientes recompensas: mención honorífica; premios en metálico y condecoraciones y honores. Estas recompensas se anotarán en la hoja -- de servicios del funcionario y se tendrán en cuenta como mérito en -- los concursos" (82). En este precepto, a su vez, se puede fundar la -- acción estimulante del jefe, que ha de ejercerla con generosidad, y -- al mismo tiempo, con mesura.

Finalmente, en los Reglamentos específicos de los distintos -- Cuerpos se prevé la obligación de los jefes de alentar y estimular a sus inmediatos colaboradores, así como de advertirles de las deficiencias que observen en su actuación.

#### VI) Existencia de un cauce formal para formular las reclamaciones.

En el ordenamiento jurídico español no está formalmente previsto este cauce, si bien el respeto a los derechos del funcionario -- determina que éste pueda formular de hecho cuantas reclamaciones estime oportunas; y, además, si no son atendidas, el interesado puede acudir a la vía contenciosa, cuando tenga base jurídica para fundamentar su pretensión.

---

(81) Art. 65 de la Ley Articulada.

(82) Art. 66 de la misma.

## C) Moral

### I) Prudencia y tolerancia en la aplicación de los reglamentos y normas.

La contemplación y análisis de la realidad de la Función Pública española, nos permite afirmar que, en términos generales, esta exigencia se satisface plenamente; y prueba de ello, son el reducido número de expedientes sancionadores que se incoan, pues, si bien es cierto que la conducta del funcionario español es, de ordinario, correcta, el número elevado de éstos, comparado con el de los escasos expedientes disciplinarios que se instruyen, pone de relieve y confirma nuestro aserto.

### II) Creación de un espíritu de equipo y fomento de la colaboración.

Se puede observar cómo la mayoría de los jefes, sienten preocupación por crear entre sus colaboradores este espíritu de equipo y el fomentar la colaboración. Por otra parte, legalmente está prevista en el artículo 36 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al disponer que "para efectuar los estudios encaminados a programar y coordinar la actuación administrativa e informar a los subordinados de las directrices de la gestión, toda persona con mando administrativo civil, desde el jefe del Departamento Ministerial al Jefe de Negociado, se reunirá periódicamente, por lo menos una vez al mes, con sus subordinados más inmediatos. Del resultado de estas reuniones pasará un resumen al inmediato superior".

### III) Capacitación de los Jefes para el ejercicio del mando

Esta exigencia se atiende mediante los cursos específicos que se organizan en la Escuela Nacional de Administración Pública y, además, está prevista en la propia Ley Articulada a través de la figura de los "Diplomas de funcionarios directivos", a los que nos referimos en su momento. Ahora bien, el único problema que quizá exista, y que es trascendente, es el de que no esté prevista formalmente la previa asistencia a cursos de capacitación de distintos niveles, para acceder a puestos de mando.

IV) Implantación de medidas concretas, que condicionan la moral:

1ª. Remuneración adecuada. La forma en que es atendida esta exigencia, fue ampliamente considerada en el capítulo anterior.

2ª. Otros incentivos para obtener un trabajo asiduo y un servicio leal. Entre otras, podemos incluir:

- el régimen de clases pasivas, y el sistema complementario de Mutualidades de Funcionarios. Si bien el primero es claramente insuficiente, el segundo, como en distintas ocasiones hemos expuesto (83), es tan heterogéneo, que va desde una generosidad ilimitada, - hasta una tacañería manifiesta.

- la inamovilidad: "El Estado asegura a los funcionarios de carrera el derecho al cargo y siempre que el servicio consienta, - la inamovilidad en la residencia, así como todos los derechos inherentes al mismo que en esta Ley se establecen" (84).

- el régimen de vacaciones, permisos y licencias (85).

- el sistema de asistencia social que se prevé en la Ley Articulada y que en algunos aspectos está ya implantado (86).

3ª. Ascenso por méritos. Si bien, como expusimos en el Capítulo IX, formalmente ha desaparecido tal sistema, de hecho el régimen que se sigue suele tenerlos en cuenta.

---

(83) Vid: "El Estatuto de Clases Pasivas y la Seguridad Social del funcionario público", ("D.A." nº 12); "El sistema de clases pasivas y de seguridad social de los funcionarios públicos estatales. Su revisión" ("RAP" nº 39); "Inexistencia de una normativa general en el sistema de previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado" ("D.A." nº 71) y "Mutualidades de Funcionarios Públicos: necesidad de una normativa general" ("D.A." nº 86).

(84) Artículo 63.2 de la Ley Articulada.

(85) Artículos 68 a 75 de la misma Ley.

(86) Artículo 67.

4ª. Sistema adecuado para evitar los motivos de quejas. Como hemos indicado al examinar el régimen disciplinario, aunque de derecho no existe, lo hay de hecho. Ahora bien, si esta situación puede ser aceptable desde el punto de vista jurídico, en cambio, desde la perspectiva de la moral, deja mucho que desear, por cuanto la ausencia de un cauce estructurado formalmente, origina, a menudo, efectos perniciosos:

- El interesado se encuentra molesto al verse forzado a acudir a una vía que reviste el carácter de excepcional.

- El superior interpreta la reclamación como un ataque dirigido contra su persona, y no le presta buena acogida.

- El funcionario, si logra que se acepte su pretensión, no estima que es consecuencia normal del sistema, sino que es fruto de una victoria personal, que a nadie tiene que agradecer. Y si se le desestima, considera que es la arbitrariedad lo que impera, y que se encuentra desamparado.

5ª. Sistema de sugerencias, que está previsto en el artículo 34 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y que ha sido formalmente desarrollado en distintos Departamentos Ministeriales (87); si bien hay que reconocer que los resultados han sido escasamente satisfactorios, quizá por las razones que en otra ocasión expusimos (88).

6ª. Periódicos internos, que en algunas dependencias públicas suelen existir, aunque hay que destacar que no siempre consiguen efectos positivos, posiblemente, por los motivos que igualmente expusimos en otra ocasión (89).

7ª. Reuniones y debates del personal, que legalmente están

---

(87) Vid: F. González Navarro: "Iniciativas y Reclamaciones de la Ley de Procedimiento Administrativo" ("D.A." nº 68).

(88) Vid: "Los sistemas de sugerencias como factor de participación del personal" ("Revista de Trabajo" nº 2 de 1961).

(89) Vid: citado "Manual", pág. 364-67.



previstas, como hemos indicado en el epígrafe anterior; si bien, una vez más, hay que admitir que, en términos generales, el éxito no ha coronado su implantación. En efecto, o no se celebran, o si tienen lugar, languidecen en la mayoría de los casos, por falta de convicción en su utilidad por parte de todos los asistentes.

8ª. Servicios consultivos. De ordinario no están implantados, y cuando lo están, con frecuencia su actuación responde: o a una concepción paternalista, que no es aceptada por los afectados, o a -- una visión fiscalizadora, que igualmente es rechazada por el personal. No obstante, hay que reconocer que, en algunas ocasiones, funcionan y, además, lo hacen con gran acierto.

V) Ejemplaridad en la actuación de los directivos, en relación con su trabajo y con sus colaboradores.

En términos generales y salvo excepciones, que podrían incluirse en el cuadro de lo patológico, los funcionarios directivos españoles desempeñan su cometido con ejemplaridad en todas sus facetas (90).

VI) Actuación del dirigente propicia a la participación de los colaboradores en la adopción de decisiones y en la ejecución de las mismas, así como también preocupación por sus problemas e información sobre los proyectos.

La mayoría de los funcionarios españoles, no son muy propicios ni a dar "participación en las decisiones ni en la ejecución de las mismas", quizá debido, por una parte, a la creencia ancestral de que tal participación determina una paralela disminución del poder del -- que la concede y, por otra parte, al temor a incurrir en responsabilidad, si dicha participación no se ejerce debidamente. Desde otra perspectiva merece resaltarse el hecho de que, mientras tradicionalmente no existía propensión ni a la referida participación ni a proporcionar información, y sí, en cambio, había un cierto interés y preocupación por los problemas personales de los funcionarios, últimamente se aprecia una tendencia creciente a otorgar participación e información ---

---

(90) Vid: A. Carro Martínez: "Reivindicación y reforma del funcionario español" ("D.A." nº 64).

limitadas, y simultáneamente, se acusa un progresivo desinteresamiento por los citados problemas personales.

#### VII) Cualidades de líder en todo funcionario directivo

Es este, posiblemente, el factor más difícil de valorar en la Función Pública estatal, o al menos, el que presenta más dificultades para emitir un juicio con una cierta validez general; pues, junto a - funcionarios que actúan como auténticos dirigentes, existen otros que responden plenamente al planteamiento del "Principio de Peter" (91).- En términos generales, podríamos afirmar, que un porcentaje mayoritario, se comporta de acuerdo con la imagen tradicional del "Jefe", que una minoría creciente, desempeña eficazmente su papel de dirigente y que, otra minoría, ostenta simplemente el mando (92).

### 6. Disciplina y Moral en las Corporaciones Locales

#### A) Planteamiento

Anticipadas las ideas principales en el Capítulo IV, con respecto a un régimen ideal, vamos ahora a efectuar el análisis comparativo del sistema, tomando como base el esquema de las Naciones Unidas que venimos utilizando.

---

(91) Vid: Dr. L.J. Peter y R. Hull: "El Principio de Peter", Barcelona, 1970, pág. 37.

(92) Antes que de otra cosa -advirtió certeramente hace diez años el Profesor García de Enterría- padecemos de la falta de "leadership" institucional, es decir, la falta de una vitalización de los cuadros administrativos por los fines institucionales generales propios de la Administración. El cuadro administrativo ha perdido el enlace vivificador con los valores institucionales y opera en cada una de sus partes como si los ignorase y muchas veces incluso traicionándolos. ("La Administración Española", Madrid, 1961, páginas 227-28).

## B) Disciplina

### I) Existencia de un Reglamento en el que se establezcan los deberes y responsabilidades de los funcionarios.

Las normas de carácter general, se contienen en el Reglamento de Personal de 1952, en el que se establece, en primer lugar, que -- "son deberes comunes a todos los funcionarios:

- Cumplir con espíritu de celo y exacta disciplina la misión encomendada y cooperar al mejoramiento de los servicios y a la consecución de los fines de la Corporación.

- Asistir puntualmente al lugar de servicio y permanecer en él durante el horario señalado.

- Observar sigilo escrupuloso respecto de los asuntos que conozca por razón de su cargo.

- Guardar lealtad a las Instituciones y respeto y obediencia a las Autoridades y superiores jerárquicos.

- Tratar con esmero y cortesía al público y a los funcionarios iguales e inferiores, y facilitarles los medios necesarios para el cumplimiento de sus deberes.

- Velar por su propio prestigio, observando en todo momento una conducta de máximo decoro moral y material, e incrementando su aptitud profesional y su capacidad de trabajo.

- Inhibirse de conocer de aquellos asuntos sometidos a su competencia en que tenga interés personal y directo.

- Cooperar con los demás funcionarios, ayudarles y sustituirlos, cuando proceda, en sus ausencias para la buena marcha de los servicios" (93).

---

(93) Artículo 74.

En segundo lugar, se dispone:

- Los funcionarios de Administración Local estarán sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal, por actos u omisiones en el ejercicio de su cargo, o que afecten a su condición de funcionarios.

- Los jefes superiores o inmediatos quedarán libres de responsabilidad siempre que la falta proceda de negligencia o malicia de un subordinado en la parte de servicio que le esté directamente encomendada, salvo que aquéllos hubiesen omitido la debida vigilancia respecto de los actos del inferior.

- La exigencia de responsabilidad civil y penal se ajustará a los artículos 410 y siguientes de la Ley de Régimen Local y a las pertinentes disposiciones reglamentarias.

- La responsabilidad administrativa se regirá por los artículos 335 y siguientes de dicha Ley y lo prevenido en este capítulo (94).

- Serán aplicables a los funcionarios de Administración Local las incompatibilidades que rijan para los funcionarios civiles -- del Estado" (95).

En cuanto a normativa específica, en el propio Reglamento encontramos, como más destacada, la referente a los funcionarios de los Cuerpos Nacionales y a los funcionarios que usan armas. Con respecto a los primeros, se establece un régimen riguroso de incompatibilidad, al disponer que "los cargos de Secretario, Interventor y Depositario, serán incompatibles:

- Con el de Notario y Secretario judicial en todo caso, y con el de Secretario de Juzgado municipal de Municipio que exceda de 2.000 habitantes". Esta última incompatibilidad es muy "sui generis";

---

(94) Artículo 100.

(95) Artículo 37.

pues por imposición legal tienen que desempeñarlo en muchos casos, y hasta fecha reciente "honoris causa".

- "Con todo otro cargo activo o comisión de la Administración Central, provincial o municipal.

- Con toda retribución, gratificación, comisión o encargo de alguna empresa constituida en España o en el extranjero, ya sea industrial, comercial o de cualquier índole, que tenga relación contractual con la Corporación en la que preste sus servicios el funcionario.

- Con el ejercicio de la Abogacía en los Tribunales en todo asunto que se relacione directa o indirectamente con la Administración estatal, provincial o municipal, siempre que sea en contra de los intereses de la Corporación a que sirva el funcionario" (96).

Respecto a los funcionarios que usen armas, "por razón del especial servicio encomendado, las faltas comprendidas en el artículo 103, número segundo, apartados b) y d) (97) que cometan estos funcionarios se calificarán siempre como muy graves" (98).

En definitiva, podemos afirmar que esta primera exigencia de las Naciones Unidas se atiende debidamente. Si bien merece destacarse que el régimen de deberes, y sobre todo, de incompatibilidades, es mucho más severo y riguroso que el de la Administración Central, como puede comprobarse, tanto en el plano legal y reglamentario, como en el real.

---

(96) Artículo 204.

(97) Se refiere a "la negativa infundada a prestar servicios extraordinarios que ordenen por escrito los superiores en caso de urgencia" y "los altercados y pendencias que produzcan escándalo grave en el lugar de prestación del servicio". Ambas faltas, normalmente, se califican de graves.

(98) Artículo 258.2.

II) Preparación del personal y cuidadosa y constante supervisión, complementadas con la existencia de un procedimiento disciplinario, establecido en debida forma.

1º. Preparación del personal: se lleva a cabo, por lo que respecta a los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, tanto en la -- fase de selección, al exigir el conocimiento de los deberes del funcionario, como en la fase de formación, en la que se amplían y complementan tales conocimientos, en la forma que expusimos. En cambio, para el resto del personal, sólo se exige en la fase de selección, si -- bien se complementa en los cursos de perfeccionamiento y especialización, a los que nos hemos referido.

2º. Cuidadosa y constante supervisión, efectuada por los -- jefes de los distintos niveles, los que, de ordinario, consiguen plena y satisfactoriamente, que sus colaboradores actúen conforme con -- las normas legales y de acuerdo con las directrices de la Superioridad.

3º. Existencia de un procedimiento disciplinario establecido en debida forma:

En primer lugar, la Ley de Régimen Local establece que:

- "serán faltas disciplinarias la violación, por los -- funcionarios, de cualquiera de las obligaciones inherentes al ejercicio de su cargo".

- "las faltas se clasificarán en leves, graves y muy -- graves" (99).

- "las sanciones que podrán imponerse a los funcionarios locales por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, son: apercibimiento; multa hasta diez días de haber; suspensión de empleo y -- sueldo por plazo que no exceda de seis meses; pérdida de hasta cinco años de servicios a efectos de obtención de quinquenios; destitución

---

(99) Artículo 335.1 y 2.

del cargo y separación definitiva del servicio" (100).

- "ninguna sanción, salvo la de apercibimiento podrá - ser impuesta sino a causa de faltas predeterminadas en el Reglamento y en virtud de expediente en el que se conceda audiencia al interesado por plazo no inferior a ocho días" (101).

En segundo término, el Reglamento de Personal, por su parte, - regula:

a') Las faltas administrativas, disponiendo que "se incurrirá en responsabilidad administrativa por las siguientes faltas:

- Ausencia injustificada del servicio
- Irrespetuosidad en acto de servicio
- Revelación indebida de datos que se conozcan por razón del cargo.

- Defectuoso cumplimiento de las funciones

- Conducta irregular" (102).

b') La clasificación de las faltas en leves, graves y muy graves (103).

c') La prescripción de las faltas (104).

d') Las correcciones disciplinarias (105).

---

(100) Art. 336.

(101) Art. 335.3.

(102) Art. 101.1.

(103) Artículos 102 a 106.

(104) Art. 107.

(105) Art. 108.

e') El procedimiento disciplinario (106).

Por último, hay que tener presente que el citado Reglamento de Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil - del Estado, es también supletoriamente de aplicación a los funcionarios locales, en virtud de lo dispuesto en su artículo 3º.

En conclusión, hay que reconocer que el sistema que se estructura responde a las más estrictas exigencias jurídicas, y está de acuerdo plenamente con lo propugnado por las Naciones Unidas.

III) Gradación de las penalidades

En el sistema expuesto, se atiende igualmente esta exigencia, en forma análoga al régimen de la Administración Central.

IV) Aplicación del procedimiento disciplinario sin posibilidad de ingerencia de influencias política o privada.

En principio, el sistema articulado garantiza contra tal ingerencia; si bien no hay que olvidar que lo reducido de las comunidades humanas en las que, de ordinario, se desenvuelven los funcionarios locales, hacen difícil que en todo caso, dicha influencia pueda por completo eliminarse. No obstante, puede afirmarse que, normalmente, no suele existir, y que, si excepcionalmente se presenta, queda siempre al funcionario la salvaguarda de la vía contenciosa.

V) Orientación y estímulo del personal por parte de sus superiores: encomiando lo que deba serlo y poniendo igualmente en conocimiento del funcionario interesado cualquier deficiencia o falta de celo, tan pronto como se advierta, para que se tenga la oportunidad de mejorar

En primer lugar, en cuanto a la normativa vigente, se dispone:

1º. "Los funcionarios que se distingan notoriamente en el

---

(106) Artículo 114. a 129.



cumplimiento de sus deberes podrán ser premiados con las siguientes - recompensas:

1ª. Mención honorífica o voto de gracias.

2ª. Premio en metálico.

3ª. Bolsas de estudio o de viaje para ampliar o perfeccionar los conocimientos profesionales.

4ª. Propuesta de concesión de medallas, condecoraciones u honores de carácter nacional, provincial o municipal" (107).

2º. "Toda recompensa habrá de ser acordada por el Pleno de la Corporación.

3º. La concesión de las segunda, tercera y cuarta recompensas citadas requerirá expediente previo en el que se acrediten los méritos circunstanciadamente, con informe del jefe o jefes de los servicios respectivos.

4º. Las recompensas otorgadas se harán constar en el expediente personal del funcionario para que le sirvan de mérito en su carrera" (108).

En segundo término, respecto a la acción concreta de cada jefe, si bien no existe precepto que expresamente establezca esta obligación, la misma se deriva de la propia función directiva. En consecuencia, de hecho y de ordinario, todos los jefes procuran estimular a su personal y alentarle para que mejore su actuación. No obstante, pueden observarse algunos casos, no frecuentes, en los que la actitud de indiferencia del jefe contagia negativamente a los funcionarios.

VI) Existencia de un cauce formal para formular las reclamaciones.

Al igual que sucede en la esfera central, se carece de esta -

---

(107) Artículo 94.

(108) Artículo 95.

vía, de aquí que la situación, problemas y consecuencias sean los --- mismos que hemos indicado con respecto a dicha esfera, si bien las -- propias peculiaridades de las Corporaciones locales: mayor convivencia e interrelación, agraven a menudo, los efectos negativos mencionados.

### C) Moral

#### I) Prudencia y tolerancia en la aplicación de los Reglamentos y normas.

Esa mayor convivencia e interrelación, a la que nos acabamos de referir, es un factor que determina que los Reglamentos y normas, -- de ordinario se apliquen con gran flexibilidad, la que, en ocasiones, llega a ser máxima. Ahora bien, si tenemos en cuenta el extraordina-- rio espíritu de servicio del funcionario local, comprenderemos el es-- caso número de sanciones que se suelen imponer; hecho que hay que ca-- lificar de signo positivo. Para corroborar tal afirmación, podemos -- utilizar los datos de una encuesta que efectuamos, relativa a 1969, - que se refiere a 82 Corporaciones Locales (109), y cuyos resultados - principales, en este aspecto, son:

1º. El número de sanciones impuestas fue de 666.

2º. El número de recompensas concedidas fue de 611.

3º. La clasificación de las Corporaciones ante las recom-- pensas y sanciones, es la siguiente:

- 36 ni impusieron sanciones ni otorgaron recompensas;
- 24 impusieron sanciones y otorgaron recompensas;
- 15 impusieron sólo sanciones, y
- 7 otorgaron sólo recompensas.

---

(109) Esta Encuesta, que la denominaremos la "C", comprende 28 Dipu-- taciones, 25 Ayuntamientos capital de provincia, 7 Ayuntamientos de municipios mayores de 100.000 habitantes y 12 Ayuntamientos de 40 a 100.000 habitantes, en total afecta a 83.620 funciona-- rios y personal "no funcionario", es decir, casi el 50% del to-- tal.

4º. Si tenemos en cuenta los cuatro grupos de Corporaciones indicadas, podemos hacer la siguiente matización:

1) Ayuntamientos capitales de provincia

- Las sanciones excedieron en un 25% al número de recompensas.

- El número de sanciones representa el 0,010% del de funcionarios.

- El número de las recompensas en cambio representa el 0,0083%.

2) Ayuntamientos mayores de 100.000 habitantes

- Las sanciones representan poco más de cinco veces, el número de recompensas.

- El número de sanciones representa el 0,015% del de funcionarios.

- El número de recompensas, en cambio, representa el 0,0029%.

3) Ayuntamientos de 40.000 a 100.000 habitantes

- Las sanciones representan poco más del doble del número de recompensas.

- El número de sanciones representa el 0,0039% del de funcionarios.

- El número de recompensas, en cambio, representa el 0,0018%.

4) Diputaciones provinciales

- Las sanciones representan la quinta parte del número de recompensas.

- El número de sanciones representa el 0,0012% del de funcionarios.

- El número de recompensas, en cambio, representa el 0,0068%.

## II) Creación de un espíritu de equipo y fomento de la colaboración

En la mayoría de las Corporaciones, al ser reducidos los efectivos con que se cuenta, la interrelación y la convivencia, como se ha repetido, son muy acusadas; con lo cual es fácil crear el espíritu de equipo, por cuanto sus exigencias se atienden de forma espontánea, logrando la colaboración. No obstante, en los escasos casos en que no se consigue ésta, ello es debido, en opinión de los funcionarios locales (110), a la actitud del jefe afectado que:

- No inspira confianza para que se le expongan los problemas.

- Reparte desproporcionadamente el trabajo entre los funcionarios y, sobre todo, en forma inadecuada a las condiciones profesionales de los mismos.

- Se atribuye en exclusiva los éxitos, e imputa los fracasos a los funcionarios.

- No presta ayuda a éstos ante las dificultades que encuentran en el desempeño de sus tareas.

## III) Capacitación de los jefes para el desempeño del mando.

En cuanto a los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, como se ha reiterado, tanto en los cursos de formación, como en los de perfeccionamiento y especialización, de la Escuela Nacional de Administración Local, el centro de atención es la capacitación para el mando; y, respecto a los restantes funcionarios, como también se ha dicho, en los cursos de perfeccionamiento y especialización, se dedica igualmente

---

(110) En 1967 efectuamos una Encuesta, que la llamaremos "A", en la que participaron 161 funcionarios técnico-administrativos y de la que extraemos los conceptos que exponemos.

primordial atención a la faceta directiva; si bien haya que lamentar, por una parte, las posibilidades limitadas de asistencia a tales cursos y, por otra parte, el que no esté prevista formalmente esta capacitación como previa al ascenso.

IV) Implantación de medidas concretas, que condicionan la moral:

1ª. Retribución justa: las posibilidades que presentan el vigente régimen retributivo fueron ampliamente expuestas en el Capítulo anterior.

2ª. Otros incentivos para obtener un trabajo asiduo y un servicio leal. Podemos mencionar entre otras:

- el régimen de Previsión Social gestionado por la - -  
MUNPAL.

- el régimen de licencias (111).

- la inamovilidad: "ningún funcionario podrá ser privado de su empleo en propiedad sino por las causas y con las garantías legales y reglamentarias. El derecho de inamovilidad se extenderá al -- cargo que el funcionario ocupe en virtud de oposición o concurso, o - por ascenso reglamentario" (112).

- la posibilidad de disfrutar becas los hijos de los --  
funcionarios (113).

- la asistencia sanitaria a los funcionarios y a sus familiares, en la forma prevista (114).

3ª. Ascenso por méritos: que, como vimos en el Capítulo IX, está previsto tanto para los funcionarios de las Corporaciones, en un 50% de las vacantes, como para los funcionarios de los Cuerpos Nacionales en los concursos de traslado.

---

(111) Artículos 44 a 51 del Reglamento de Personal.

(112) Artículo 79.

(113) Artículo 96 de dicho Reglamento.

(114) Artículo 97 del mismo.

4ª. Sistema adecuado para evitar los motivos de queja: como ya se ha indicado, no existe, lo que puede suscitar los problemas que hemos expuesto.

5ª. Sistema de sugerencias: su implantación está prevista, por aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo, y conocemos casos en los que se ha llevado a la realidad; si bien, al igual que en la esfera central, los resultados no han sido plenamente satisfactorios.

6ª. Periódicos internos: de ordinario no existen.

7ª. Reuniones y debates del personal: de acuerdo con lo -- previsto en el artículo 36 de la Ley de Procedimiento Administrativo, son de aplicación, aunque de ordinario, no se celebren, por las mismas razones expuestas al examinar su virtualidad en la Administración Central. En este sentido, se ha afirmado por los funcionarios (115), -- que existen jefes que:

- no son propicios a mantener constante contacto y relación con el personal, lo que dificulta los cambios de impresiones;

- no desean celebrar reuniones, por cuanto no tienen interés en compartir la información con sus colaboradores.

8ª. Servicios consultivos: de ordinario no están establecidos (116), pero la mayor convivencia a la que nos hemos reiteradamente referido, hace que en muchos casos se preste espontáneamente asistencia y ayuda en forma eficaz.

V) Ejemplaridad en la actuación de los directivos, en relación con su trabajo y con sus colaboradores.

En términos generales, tanto los funcionarios de los Cuerpos

---

(115) Encuesta "A".

(116) No obstante, en alguna de las Corporaciones comprendidas en la Encuesta "C", hemos observado que en la Unidad que gestiona el personal, figuran adscritas Asistentes Sociales, y en otras están incorporados a ella Graduados Sociales.

Nacionales, como los restantes que desempeñan puestos de mando, actúan de forma ejemplar. Así, se puede destacar que los participantes en la que denominamos Encuesta "A", en un 70% afirmaron que "no tenían problemas en la relación con sus inmediatos superiores". No obstante, -- los restantes manifestaron que "cuando existían problemas eran imputables al jefe, por cualquiera de estas causas":

- Incompetencia.

- Incumplimiento de sus obligaciones por no dedicarse a su cometido directivo.

- Falta de iniciativa, de energía y de sentido de la responsabilidad.

- No resolver los problemas, los que tenían que solucionar los los funcionarios.

- No atreverse a exponer los problemas a la superioridad, ni a enfrentarse con ella.

- Falta de constancia en el interés por los asuntos.

- Fricciones con los compañeros por cuestiones de precedencia.

VI) Actuación del dirigente propicia a la participación de -- los colaboradores en la adopción de decisiones y en la ejecución de -- las mismas, así como también preocupación por sus problemas, e información sobre los proyectos.

Merece destacarse que en bastantes casos, el temor tradicional por la responsabilidad suele ser una cortapisa a la participación e información; con lo cual, se observa una gran resistencia a ambas.-- No obstante, puede apreciarse, igualmente, una tendencia incipiente -- hacia la misma. En cambio, lo normal es una acusada preocupación por los problemas de los colaboradores. Como obstáculos a esta exigencia, se han destacado por los funcionarios (117), las siguientes actitudes en ciertos jefes:

---

(117) Encuesta "A".

- No admitir opiniones contrarias ni sugerencias.
- Oposición sistemática a toda innovación.
- No consultar antes de adoptar las decisiones importantes.
- No aclarar las dudas que se les plantean.
- Pretender siempre tener razón.
- Entrometerse en el trabajo de los funcionarios.
- Trato discriminatorio y arbitrariedad en el reparto de -- gratificaciones.
- Falta de coordinación en las actividades.
- Espíritu rutinario.

#### VII) Cualidades de líder en todo funcionario directivo

Como anticipamos en el Capítulo IV, en la Función Pública Local existe un conjunto numeroso de dirigentes de valía, que no son -- aprovechados en sus inmensas posibilidades; y que, además, se corre -- el riesgo de perderlos totalmente, el día en que la empresa privada -- descubra en sus exactas medidas esta excepcional cantera. En consecuen-- cia, un número muy elevado de funcionarios, tanto de los Cuerpos Na-- cionales, como de las Corporaciones, reúnen las cualidades de autén-- ticos líderes. No obstante, hay algunos casos en los que fracasan (118): bien por ausencia de condiciones personales adecuadas: egoísmo, mal -- genio o acritud de carácter, son las características negativas más -- acusadas; o bien por la forma en que actúan: absorbentes, o por carecer del necesario compañerismo, que les lleva a soslayar los problemas per-- sonales del funcionario.

#### D) Conclusión

La situación presente de la disciplina y la moral en las Cor--

---

(118) Encuesta "A".



poraciones Locales, podríamos afirmar que, en cuanto a la primera, si que predominando la concepción tradicional de prestar más atención a las sanciones que a las recompensas, careciéndose del cauce apropiado para formular las reclamaciones, que permitiese tratar, fundamentalmente, el aspecto psicológico de las mismas y reducir el contencioso en el que, con frecuencia, se convierten.

En cuanto a la moral, posiblemente podríamos sintetizarla en los resultados de otra Encuesta (119), en la que propusimos a los participantes que escalafonasen los diez factores que se les sugirieron, por el orden de importancia que cada uno le atribuyese. Los resultados son sumamente elocuentes, por lo que creemos que no requieren comentario alguno. El orden establecido fue el siguiente (120):

1º. Recibir una retribución suficiente.

2º. Ser tratado con justicia por el jefe.

3º. Que le aprecien y reconozcan sus méritos.

4º. Tener un jefe competente.

5º. Gozar de seguridad en el trabajo y en el puesto que ocupa.

6º. Tener compañeros con los que se lleve bien.

7º. Desarrollar el trabajo en condiciones ambientales agradables.

8º. Saber que sus superiores se preocupan por sus problemas y le ayudan en la búsqueda de solución.

9º. Posibilidades de ascender.

10º. Ocupar un puesto importante.

---

(119) La denominaremos la "B" y la efectuamos en el año 1968, y en ella participaron 474 funcionarios, la mayoría técnico-administrativos y el resto Auxiliares Administrativos.

(120) Sería interesante efectuar un análisis comparativo de estos resultados, con los que nos ofrece F. Ansón Oliart, relativos a -

Finalmente, se puede afirmar que la mayoría de las directrices de las Naciones Unidas se atienden, no sólo legal, sino también - realmente, y en muchos casos, superando los niveles sugeridos por las mismas. Y, en cuanto a los aspectos que no han tenido consagración -- formal, de hecho se consideran y tratan debidamente. Esto no significa el que no queden facetas que requieran cuidado y tratamiento adecuado, en especial, los referentes al sistema retributivo, a la formulación - de quejas y a la implantación de medidas estimulantes.

## 7. Misión del Secretario

### A) Planteamiento

En principio, el examen de la normativa vigente, parece que - debería llevar a la conclusión de que el papel del Secretario en esta área, es sumamente limitado, por cuanto sólo se dispone expresamente que le corresponde:

- "vigilar el comportamiento del personal en el servicio"(121).

- "amonestar a los funcionarios que incurran en faltas, y en su caso, dar cuenta de las mismas a la Presidencia, y proponer la instrucción de expediente cuando proceda" (122).

Si estas fuesen las únicas facultades que se le reconocen como "Jefe de todo el personal" en esta faceta, habría que admitir que tal jefatura estaba "capitisdisminuida". Ahora bien, creemos que existen varios preceptos más, en los que se puede fundamentar su acción en este ámbito. Y, así, entre otros, podemos mencionar:

- El "adoptar las medidas necesarias para la coordinación de todas las dependencias, a fin de lograr la más perfecta actuación con junta, y el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y de los

---

una Encuesta verificada con funcionarios de la Administración - Civil del Estado. (Vid: "Las Motivaciones en el trabajo administrativo", "D.A." nº 61).

(121) Artículo 144.9 del Reglamento de Personal.

(122) Número 13 del mismo artículo.

acuerdos adoptados" (123); puede ser tanto una preocupación técnico-jurídica, como una atención humana. Lo primero hace fundamentalmente referencia a la coordinación como función directiva, la que en otra -- ocasión estudiamos ampliamente (124); lo segundo, implica el espíritu de equipo, que como hemos visto, es el primordial objetivo de la moral satisfactoria.

- El "comunicar a los diversos jefes y personal correspondiente las resoluciones y decretos que les conciernan y promover el trámite que proceda en los expedientes de que conozcan, sirviendo de sexo entre los mismos y los órganos deliberantes y directivos de la entidad" (125); es una consecuencia de la función anterior y, por tanto, -- no hay que ver en ello sólo el aspecto técnico-jurídico, sino también el humano de la información, con la gran trascendencia que ésta tiene para la moral.

- El "vigilar especialmente la conservación, ornato y policía del edificio en que tenga su sede la Corporación, y de sus enseres, -- muebles y objetos, o delegar al efecto en funcionario competente" (126); o tiene un significado subalterno, como indicamos en el Capítulo V, y en tal caso, procede su delegación; o implica algo más importante: -- que tiene que cuidar que tanto los locales, como el mobiliario y equipo sean apropiados para la finalidad que han de cumplir, tanto desde la perspectiva material, como desde la humana; en cuyo caso, esta --- obligación del Secretario puede ser la base para una acción trascendente en orden a la moral, por la influencia que los factores ambientales tienen en la misma.

En definitiva, podemos afirmar que en el ordenamiento jurídico vigente se pueden encontrar múltiples puntos de apoyo para fundamentar una actuación completa del Secretario, tanto respecto a la disciplina, como a la moral.

---

(123) Artículo 144.2.

(124) Vid: "Manual" citado, pág. 422-29.

(125) Artículo 144.3.

(126) Artículo 144.5.

## B) Disciplina

En cuanto a la disciplina, los dos principios en que estimamos debe basar su acción, son:

1º. El Secretario, como asesor de la Corporación y de su Presidencia, ha de procurar que por éstas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se implante un régimen disciplinario en el que predominen los aspectos positivos sobre los negativos.

2º. El Secretario, como Jefe de Personal, ha de procurar que se concedan el mayor número posible de recompensas; que se escuchen y estudien las reclamaciones y que sólo excepcionalmente, se tenga que acudir a las sanciones.

Ante esta proposición, es posible que se alegue que no existe precepto legal expreso en que asentar estos dos principios; lo cual es rigurosamente cierto, pero creemos: por un lado, que tampoco existe precepto que lo prohíba y, por otro, que el desempeño de sus funciones, por parte del Secretario, ha de permitirle, si su ejecutoria es de servicio eficaz, influir acusadamente en las decisiones de tales órganos.

Finalmente, pensamos que el Secretario, no sólo ha de preocuparse de que las sanciones se impongan con respeto a todas las formalidades legales y garantías de los derechos del inculcado; ha de tener, además, especial cuidado de los aspectos psicológicos y de sus incidencias sociológicas.

## C) Moral

La responsabilidad del Secretario con respecto a la moral, no está prevista en ninguna norma legal, pero creemos que es una de las primordiales que ha de cuidar, si pretende que el conjunto de hombres que trabajan en y para la Corporación, actúen de forma satisfactoria. En consecuencia, debe prestar especial atención a todas las exigencias de la moral, tanto las que denominábamos colectivas, como las grupales y las individuales. Ante cada una ha de tener la respuesta adecuada: en unos casos será una decisión, en otros una propuesta y en otros -- una acción, pero siempre inspirado por el deseo de lograr una moral --

satisfactoria en los funcionarios de la Corporación.

En conclusión, estimamos que la posición orgánico-funcional -- del Secretario, demanda y le permite llevar a cabo el siguiente programa de acción --que expusimos hace tiempo (127), si pretende conseguir una moral satisfactoria:

I. Preocuparse continuamente por los problemas del personal, tanto de los puramente profesionales, como de los estrictamente humanos.

II. Asumir constantemente el papel de defensor y valedor del personal ante la Corporación respectiva: sólo permaneciendo en vigilante defensa conseguirá otorgar un amparo eficaz a su personal y logrará, al mismo tiempo, que éste se compenetre con él.

III. Ser un cauce de comunicación en ambas direcciones: hacer llegar al personal los propósitos, las decisiones y las directrices -- de los órganos de gobierno; y al mismo tiempo, elevar a éstos, las aspiraciones, las ideas y las inquietudes del personal. Si no asume este cometido, entonces el personal creará sus propias vías de comunicación y le marginará, al comprobar que no cumple su tarea en este campo.

IV. Adoptar en su trabajo y en su vida privada una conducta -- de ejemplaridad, que sirva de modelo a todo el personal. Sólo asumiendo tal postura, por una parte, superará favorablemente la profunda -- observación y el meticoloso análisis al que será sometido por los funcionarios con el fin de hallarle sus puntos débiles y, por otra parte, logrará hacerse reconocer como auténtico jefe de los mismos.

V. Esforzarse en su actuación profesional por elevar el nivel técnico y humano de su personal: enseñándole, orientándole y guiándole en su trabajo, para que pueda realizarlo cada vez con mayor perfección.

---

(127) Vid: 'El Personal de las Corporaciones Locales', conferencia -- pronunciada en la I Asamblea Plenaria de los Cuerpos Nacionales, Madrid, octubre de 1966.

VI. Adoptar una postura de comprensión y de compenetración - con sus colaboradores, para lo cual ha de procurar convivir con ellos y conocerlos: el recibirlos en su despacho, el visitar las dependencias y el conversar con ellos y el celebrar periódicas reuniones, se muestran como los métodos más idóneos.

VII. Conocer las ideas de su personal, tanto en orden a los - problemas existentes como respecto a la mejora de los métodos de trabajo. En consecuencia, se les debe brindar la oportunidad de que expongan sus puntos de vista: el pedirles su opinión, el escuchar sus - iniciativas y el estudiar y apreciar sus ideas es siempre necesario - y de ordinario beneficioso.

VIII. Estimular a los funcionarios en el desarrollo de sus -- respectivos cometidos, para lo cual precisa, por un lado, observar y seguir de cerca la actuación de sus inmediatos colaboradores; por otro, apreciar y reconocer todos los esfuerzos que realicen en el trabajo y, por otro, proponer, siempre que sea factible, que se les recompense.

IX. Estar dispuesto siempre a escuchar las quejas y reclama-- ciones que formule el personal, estudiándolas debidamente y tratando de hallarles solución.

X. Averiguar, cuando descubre que sus órdenes no se cumplen o que sus funcionarios han cometido faltas, la causa de tal conducta, - tendiendo más a eliminar tal causa, que a proponer sanciones, a las - que sólo debe recurrir en casos excepcionales; es decir, cuando sea - el único medio de hacer que el funcionario cumpla con sus obligacio-- nes respectivas.

P A R T E      T E R C E R A

CONCLUSIONES

CAPITULO XII. ESTRUCTURACION DE LA DIRECCION DE PERSONAL EN LAS  
CORPORACIONES LOCALES

1. Planteamiento

Examinadas en los anteriores capítulos las principales funciones de la Dirección de Personal, procede, por último, que consideremos cómo se podría estructurar ésta en las Corporaciones Locales y, como consecuencia, el papel que ha de desempeñar el Secretario como Director de Personal; teniendo en cuenta, tanto las posibilidades legales actuales, como las limitaciones reales existentes, que han sido expuestas a lo largo de los distintos capítulos. Ahora bien, como cuestión previa, tenemos que hacer las siguientes puntualizaciones:

1ª. En la Administración Local, al igual que en la Administración Central, hoy por hoy lo que existe y lo que se practica es más "Administración" que "Dirección de Personal", independientemente de cual sea la denominación que se asigne al órgano que la lleve a cabo.

2ª. Los problemas del personal local, por su creciente complejidad, demandan cada día una mayor atención.

3ª. Esta atención, necesariamente, debe estar presidida por una preocupación humana y responder a unas exigencias técnicas.

4ª. El Secretario, por imperativos legales y por demandas profesionales y humanas, debe asumir la función de Director de Personal.

En consecuencia, podemos anticipar que estimamos que es indispensable:

1º. Pasar en el campo local, de la mera gestión del personal "Administración" a la conducción técnica del mismo "Dirección".

2º. Transformar la tradicional acción sobre el personal, de la simplemente burocrática, a la moderna auténticamente técnico-humana.



3º. Configurar legal y realmente al Secretario, en los supuestos que procede, como verdadero Director de Personal.

## 2. Posibilidades legales

Del análisis del ordenamiento jurídico de la Función Pública Local, se deduce:

1º. Que según los artículos 341 de la Ley de Régimen Local y 140 del Reglamento de Personal de 1952, el Secretario es el jefe de todo el personal.

2º. Que en una interpretación extensiva, pero que estimamos correcta, de los restantes preceptos reglamentarios aplicables, se encuentra la base de una amplia acción del Secretario en este campo.

3º. Que la falta de concordancia que se observa entre la declaración general de "el Secretario como jefe de todo el personal", y -- las facultades concretas que se le confieren, no significa ni una anulación de tal declaración, ni su transformación en un simple enunciado honorífico; entraña, simplemente, la necesidad de una formulación más coherente con el propósito al que responde.

Ahora bien, ese desequilibrio, que realmente existe, entre dicha declaración general y las escasas atribuciones concretas, es más o menos acusado y, como consecuencia, demanda un reajuste mayor o menor, según cual sea la interpretación que se dé a tal declaración. En efecto, se pueden dar, como principales, tres interpretaciones, que podemos denominar: amplia, intermedia y estricta.

### a) Interpretación amplia

Esta primera posición, es sostenida por una minoría cualificada y, posiblemente, se funda en la observación de lo que sucede en -- las pequeñas Corporaciones, en las que, como se indicó, el Secretario desempeña múltiples funciones. De aquí el que se afirme que ser Jefe de todo el personal, supone "tener potestades sobre todas las actividades y sobre todos los funcionarios". En consecuencia, estima que el

desajuste es total y que se precisa, si se desea mantener la referida declaración general, otorgar amplias facultades al Secretario para -- que pueda ejercer ese poder que entraña en toda su plenitud. Ahora -- bien, si como sospechamos, el origen de esta posición está en la citada observación, hay que advertir que, en las pequeñas Corporaciones, -- esa acumulación de cometidos no recae, precisamente, en la figura del Secretario como Jefe de personal --que prácticamente es inexistente--; sino en el Secretario como funcionario técnico único. En definitiva, -- no es válida la argumentación, salvo que se pretendiese potenciar al Secretario a través de su vertiente como Jefe de Personal. Intento -- que así planteado, tiene escasas posibilidades de éxito y mínima justificación.

Por otra parte, y enjuiciada en sí misma, esta posición la -- consideramos totalmente inaceptable por los siguientes motivos:

1º. Implicaría convertir al Jefe de Personal en dirigente máximo de la Corporación.

2º. La experiencia del campo privado nos pone de manifiesto -- que todo Jefe de Personal tiene una competencia circunscrita y limitada y, sobre todo, concurrente con la de los directivos de línea u operativos, en la que no se interfiere.

3º. Las exigencias orgánico-funcionales de la Administración Pública, en la que el poder decisor corresponde siempre al plano político.

#### b) Interpretación intermedia

La segunda posición, que es defendida por una inmensa mayoría, identifica Jefe de Personal, con "responsable del cumplimiento y aplicación del Reglamento de Personal". En consecuencia, sostiene que el desajuste es parcial y, para conseguirlo, lo único que se precisa es que se confieran al Secretario los poderes correspondientes para destinar y trasladar al personal, premiarle y castigarle. Estimamos que esta concepción tiene una fundamentación principalmente histórica: la -- idea tradicional de considerar a la Jefatura de Personal como órgano de disposición y de mando para imponer y mantener la disciplina más --

rigurosa. De aquí, el que se postule por sus propugnadores, la atribución de las facultades de traslado, premio y castigo. Ahora bien, si en la actualidad no se considera consustancial con la Jefatura de Personal, ni esa facultad de disposición y de mando, ni la misión de imponer y mantener la más rigurosa disciplina; es evidente que se puede sostener que el Jefe de Personal para actuar como tal no requiere dichos poderes. En consecuencia, la posición comentada sólo puede defenderse si se pretende perpetuar la concepción ya superada por la ideología actual.

### c) Interpretación estricta

La tercera posición, propugnada por una exigua minoría, responde a la concepción moderna de la Dirección de Personal, en la que el énfasis se pone en la formulación y vigilancia de la política de personal. En consecuencia, se considera que el desajuste entre la declaración general y las facultades concretas es mínimo; lo único que se precisa es que se reconozca expresamente al Secretario, dicha potestad de propuesta de la política de personal y la vigilancia de su cumplimiento por parte de los distintos directivos y mandos intermedios. Es la posición que estimamos correcta, y la que se corresponde con la exposición que hemos efectuado de las funciones del Secretario como Director de Personal.

## 3. Limitaciones reales

### A) De índole objetiva

#### a) De naturaleza estructural

Al propugnar la configuración del Secretario como Director de Personal, es preciso que previamente tengamos presentes las consecuencias que se derivan de la clasificación tripartita de las Corporaciones Locales, que expusimos en el Capítulo V: pequeñas o rurales; medianas o urbanas y grandes, por cuanto condicionan aquélla.

#### a') Corporaciones pequeñas o rurales

En estas Corporaciones es manifiesta la imposibilidad de - -

concebir al Secretario como Director de Personal: él es, en muchos - casos, el único funcionario, y cuando no lo es, lo reducido de sus -- efectivos determina que sus actividades tengan que ser, en su mayor - parte, cuando no en su totalidad, de mera ejecución: ni hay tiempo pa - ra dirigir, ni oportunidades de hacerlo. De aquí, el que pueda ser vá - lida la interpretación amplia que hemos reseñado, pero, eso sí, enten - dida en la forma en que la hemos puntualizado. En consecuencia, hay - que reconocer que en estas Corporaciones, el Secretario ni tiene posi - bilidades de actuar como Director de Personal, ni tampoco, como es na - tural, encuentra limitaciones para ejercer como tal.

#### b') Corporaciones medianas

En ellas, como indicamos en el Capítulo V, el Secretario pue - de actuar como Jefe de Personal y, de ordinario, ejerce sus atribucio - nes conforme a la segunda interpretación expuesta, si bien ya va en - contrando obstáculos y dificultades, como igualmente expusimos en el capítulo mencionado.

#### c') Grandes Corporaciones

En estas Corporaciones, el Secretario, a medida que la Corpo - ración es mayor, va encontrando más obstáculos y dificultades; de tal forma, que progresivamente le resulta más difícil desempeñar su papel de Jefe de Personal, en la versión tradicional. En cambio, si le es - posible actuar como Director de Personal, de acuerdo con la tercera - interpretación expuesta, siempre que sepa adaptarse a las circunstan - cias en las que se desenvuelve y, sobre todo, tenga una visión clara de cuál es su auténtico papel.

#### b) De naturaleza sociológica

Como limitaciones de este tipo, podemos, entre otras, mencio - nar las siguientes:

1ª. Las interferencias de los políticos, que, en ocasiones, - pretenden intervenir también en la ejecución, no limitándose a su ver - dadera función: la adopción de decisiones.

2ª. La tendencia, relativamente frecuente, a la autonomía por parte de los Jefes de dependencia y de servicio.

3ª. La influencia habitual de los funcionarios sobre los políticos, por razones de parentesco, amistad, etc.

4ª. El volumen de asuntos importantes y urgentes, con los que se tiene que enfrentar el Secretario, con lo cual, y sin querer, descuida las cuestiones de personal, que desde su perspectiva, son menos perentorias.

#### B) De índole subjetiva

Como posibles limitaciones más frecuentes de este tipo, se -- pueden destacar:

1ª. La falta de preparación del Secretario en la gestión de personal. Quizá resulte sorprendente esta afirmación; y por algunos es posible que se interprete como una censura; cuando la realidad es que la decimos, no ya con ánimo de crítica, sino, al contrario, con propósito de alabanza, y para llamar la atención sobre el mérito que tienen la mayoría de los Secretarios, que pese a ello, actúan con -- gran acierto en esta esfera. Precisamente, para cubrir esta necesidad, en la actualidad en la Escuela Nacional de Administración Local, tanto en los cursos de formación, como en los de perfeccionamiento y en los de especialización y de Diplomados, se proporcionan estas enseñanzas. Además, se ha implantado la especialidad de "Dirección de Personal", en la que, junto a las disciplinas puramente técnicas, se comprenden las jurídico-laborales, por considerar que éstas revisten cada vez más importancia, a medida que crece el personal que no tiene la condición de funcionario. En este sentido, hay que destacar que en una Encuesta efectuada (1), el porcentaje de este personal era del -- 20,5%, 41,5%, 36% y 59,58%, en los Ayuntamientos capitales de provincia, municipios mayores de 100.000 habitantes; municipios de 40.000 a 100.000 habitantes y Diputaciones provinciales, respectivamente; -- llegando en algunas Corporaciones a ser hasta el 80%.

---

(1) Nos referimos a la denominada en el capítulo anterior, Encuesta -- "C".

2ª. La propensión a preocuparse por los problemas jurídico-administrativos y de trámite, consecuencia de su propia formación; lo que determina que, de ordinario, no tenga tiempo para dedicarse a las cuestiones de personal.

3ª. La tendencia frecuente a la inhibición ante estas cuestiones, por entender que cuanto menos intervenga en éstas, es mejor; -- pues se estima, a menudo, que a lo único a que conducen es a complicar más su actuación.

### C) Conclusión

En definitiva, si tenemos en cuenta, tanto las limitaciones de orden objetivo, como las de carácter subjetivo, comprenderemos por qué con cierta frecuencia, la Jefatura de Personal asignada al Secretario, es más una denominación honorífica que, no obstante, en ocasiones, le complica la existencia; que un papel que puede desempeñar plenamente.

### 4. Perspectivas

Frente a esta situación y dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente, consideramos que el Secretario puede llevar a cabo una amplia y eficaz labor, siempre que se asiente en los siguientes pilares, que deben constituir el pedestal de su actuación profesional en este ámbito:

1º. Poseer una gran competencia profesional general, que le otorgue la auténtica fuerza que proporciona la "autoridad de conocimientos" (2).

2º. Conocer y dominar las técnicas de dirección de personal, en las que junto a los aspectos jurídico-administrativos y jurídico-laborales, que son básicos; cuente también con los de las facetas técnica y psicosociológica.

---

(2) El significado de este tipo de autoridad, así como también el de la autoridad moral y el de la autoridad de situación, lo hemos -- analizado recientemente (Vid: "Dinámica funcional de los Cuerpos Nacionales", "R.E.V.L." nº 168).

3º. Poseer una gran personalidad, para ser tenido en cuenta y escuchado siempre y, de ordinario, conseguir que se acepten sus propuestas.

4º. Gozar de un gran prestigio ante la Corporación y ante los funcionarios, para ser considerado como el principal funcionario directivo y, como consecuencia, poder utilizar los múltiples resortes - que le confiere la "autoridad de situación".

5º. Conseguir una unidad de acción con los otros funcionarios de los Cuerpos Nacionales: Interventor y Depositario, con los que debe constituir un equipo armónico y fuerte.

6º. Saber defender a los funcionarios, siendo, a la vez, el portavoz de sus aspiraciones, necesidades y deseos.

Por último, si concurren estas circunstancias en el Secretario, y por suerte concurren en la mayoría de los casos, ¿cómo debe actuar? Creemos que fundamentalmente su atención se debe centrar en estos dos aspectos:

1º. Dirigir primordialmente su acción por la vía asesora. Es decir, el énfasis debe ponerlo en su actuación como asesor, acudiendo lo menos posible a su vertiente específica de Jefe de Personal; por cuanto, es evidente que en aquélla sus posibilidades son ilimitadas, - en tanto que en ésta, son bien concretas.

2º. Preocuparse, simplemente, en conseguir que sus ideas - sean aceptadas, por cuanto de su ejecución, ya se encargará él.

## 5. Organización

La observación y análisis de la realidad, nos permite afirmar:

1º. El Secretario asume directa y personalmente la Jefatura de Personal, y a medida que la Corporación crece, va precisando contar con funcionarios auxiliares y técnico-administrativos, que desempeñan los cometidos de índole burocrática.

2º. Cuando el número de los funcionarios que le auxilian crece, se organizan Negociados primero y Secciones después, que siguen dependiendo directamente del Secretario.

3º. En una etapa posterior del desarrollo, lo frecuente es -- que tal Unidad Administrativa se integre en la Oficialía Mayor, asumiendo su titular, por delegación del Secretario, la Jefatura burocrática del personal.

4º. La necesidad, cada día más acusada, de que estos funcionarios colaboradores del Secretario en la gestión del personal, cuenten con una cierta especialización; con objeto de que su cometido no sea simplemente burocrático, sino que responda, además, a las exigencias técnicas y psicológicas, a las que insistentemente nos venimos refiriendo. Precisamente, para atender esta necesidad y al mismo tiempo -- crear una unidad de propósitos en la acción, tanto en los Secretarios como en los funcionarios, está prevista --y se efectúa-- la asistencia conjunta de ambos a los mencionados cursos de "Dirección de Personal" que periódicamente celebra la Escuela Nacional de Administración Local.

5º. La conveniencia de estructurar debidamente esta Unidad -- Administrativa, cualquiera que sea la denominación y el rango jerárquico que se le confiera; de acuerdo con un criterio simplificador, -- para lograr una actuación rápida y eficaz. Es interesante, a este respecto, tener presentes las orientaciones de las Naciones Unidas, que si bien se refieren a la Administración Pública en general, entendemos que su propósito encaja perfectamente en el ámbito local. Así -- afirman que "las funciones de una oficina central de administración -- de personal, abarcan el establecimiento de normas y, en cierta medida, todos los aspectos de la política de personal: establecimiento de un servicio civil de carrera basado en el mérito y la aptitud; clasificación y gradación; escalas justas y adecuadas de remuneraciones; pensiones, licencias y otras prestaciones; reclutamiento mediante pruebas o exámenes objetivos; un sistema de ascensos planeado; afirmación de -- neutralidad y lealtad política y administración de la disciplina y de las apelaciones". Añadiendo que "debe preocuparse atentamente, aun -- cuando no le incumban de modo directo, de los problemas concernientes a las relaciones humanas, la supervisión y la formación profesional.--



Son estas arduas funciones y una oficina central de personal debe --- reunir las más elevadas cualidades de carácter, integridad y eficacia, para llevarlas a cabo y dar tono y ejemplo de imparcialidad y buena - administración a todos los servicios públicos" (3).

Finalmente, hay que reconocer que el pretender trazar un es-- quema tipo de la estructura de la Unidad de Personal, no es tarea fá-- cil, dada la diversidad y heterogeneidad de las Corporaciones Locales. Así, si nos fijamos en los datos de una Encuesta (4), observamos que de las 82 Corporaciones grandes analizadas, presentan las siguientes diferencias:

a) En cuanto a la estructura:

- Es Sección en 15 Corporaciones.
- Es Negociado en 55 Corporaciones.
- Y en las 12 restantes no existe Unidad específica, asumiendo estos cometidos otras dedicadas al mismo tiempo a diversas funciones.

b) En cuanto al número de funcionarios que integran dicha Unidad:

- El promedio general es que por cada 170,65 funcionarios y - empleados, existe un funcionario en tal Unidad.
- En cambio, si descendemos al detalle de los cuatro grupos - de Corporaciones que comprende, observamos que un funcionario de dicha Unidad se corresponde con:
  - 169,10, en los Ayuntamientos capitales de provincia.
  - 118,72, en los Ayuntamientos de más de 100.000 habitan-- tes.

---

(3) Vid: "Manual de Administración Pública", N.York, 1962, pág.65-66.

(4) Nos referimos una vez más a la citada Encuesta "C".

- 138,37, en los Ayuntamientos de más de 40.000 habitantes y menos de 100.000.

- 197,34, en las Diputaciones provinciales.

Se comprueban pues, acusadas diferencias entre unas y otras - Corporaciones, las que son mayores todavía, si contemplamos la vertiente de la relación entre efectivos de las Unidades de Personal y - número total de funcionarios y empleados de la respectiva Corporación (5). Si tomamos como base ahora únicamente a los Ayuntamientos capitales de provincia, prescindiendo de las más importantes, para evitar - los factores de dispersión, observamos:

c) En cuanto a la relación entre efectivos de la Unidad y número de funcionarios y empleados:

- En las nueve Corporaciones en las que el personal no excede de 350 funcionarios y empleados, los efectivos oscilan entre 1 y 3 -- funcionarios.

- En las diecisiete Corporaciones en las que el personal excede de 350 funcionarios y empleados nos encontramos con que la plantilla de dicha Unidad oscila de 3 a 9 funcionarios, con lo cual existen grandes diferencias, que no se justifican a simple vista, por el volumen de servicios municipales; lo que hace pensar que son debidas a -- otras razones esta inflación de la plantilla.

En conclusión, lo más oportuno no es brindar esquemas teóricos de plantillas de tal Unidad, que serían de muy dudosa utilidad; lo procedente es sistematizar las funciones reales a desarrollar, de -- acuerdo con las ideas que exponemos en el epígrafe siguiente, y ante las mismas analizar el volumen real de trabajo y sobre éste concretar los efectivos necesarios, procurando siempre que sean los indispensables y, al mismo tiempo, los más idóneos.

---

(5) Interesante, por su valor comparativo, es el trabajo de J.L. de -- Andrés Castañeda y G.Laso Vallejo: "Estudio sobre efectivos en -- las Oficinas de Personal de la Administración Civil" ("D.A." nº108).

## 6. Funciones (6)

En principio, el esquema funcional que expusimos en el Capítulo I, es de aplicación a las Corporaciones Locales, sin necesidad de reforma alguna en la normativa vigente. En consecuencia, consideramos que pueden desarrollar las siguientes:

### A) Como órgano "staff":

1ª. Estudio e investigación de las necesidades presentes y futuras, en las que ocupa un lugar destacado en la vertiente técnica, - la programación de efectivos; y desde la perspectiva humana: el conocimiento de las aspiraciones y deseos del personal.

2ª. Asesoramiento y propuesta de la política de personal, con objeto de mejorar la situación de éste, desde la vertiente humana y - lograr una actuación más perfecta y un mayor rendimiento, desde la -- perspectiva técnica.

### B) Como servicio de línea: gestión

1ª. Técnica, que comprende como tareas principales:

1º. La labor de estudio y formulación de propuestas relativas a:

- Clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas.

- Métodos de selección.

- Procedimiento de formación.

- Criterios para la política de destinos, traslados y promociones.

---

(6) Como complemento de los esquemas funcionales de la Dirección de Personal que expusimos en el Capítulo I, podemos añadir: E.y E. - Hijmans: "Práctica de la Organización Industrial", Barcelona, 1961, - pág. 236-54; W.H.Knowles: "Principios de Dirección de Personal", Madrid, 1960, pág. 133; R.Owens: "Empresas Industriales", B.Aires, 1959, - pág. 505-15.

- Criterios para el establecimiento del sistema retri  
butivo.

- Estudios psicológicos.

- Métodos de información al personal.

2º. La realización de dichas actividades, excepto las de índole económica, una vez que son aprobadas por el órgano competente.

2ª. Administrativa, que incluye, fundamentalmente, las vertientes:

1º. Documental: formación y custodia de:

- Expedientes personales.

- Registros y ficheros de personal.

- Escalafones y Plantillas.

2º. Burocrática:

- Convocatoria de concursos y oposiciones.

- Declaración de situaciones administrativas.

- Concesión de licencias.

- Régimen disciplinario.

3º. Contenciosa: asesoría jurídica en cuestiones de personal.

3ª. Económica, que comprende, como tareas básicas:

1º. Formación de nóminas.

2º. Control individual de retribuciones

4ª. Social, que la integran tres grandes tareas:

1º. Relaciones con la MUNPAL.

2º. Servicios Médicos y Asistenciales.

C) Conclusión

Este esquema, es obvio que no es susceptible de aplicación en su integridad a todas las Corporaciones Locales, si lo contemplamos - desde el enfoque orgánico-funcional; pero sí es válido, excepto para las pequeñas Corporaciones, si lo consideramos desde la vertiente de proyecto ideal de objetivos a lograr, cuya consecución no demanda - - siempre plasmar en un amplio y complejo organigrama, dotado de una numerosa plantilla de funcionarios. En consecuencia, consideramos que:

- en las grandes Corporaciones, se puede implantar estructu-- rando la adecuada Unidad, que puede ser, como indicamos, simple y - - ágil y dotada de los medios apropiados, que si se utilizan convenientemente, resultarán siempre económicos, y

- en las Corporaciones medianas, es suficiente con una estruc tura elemental, que permita realizar los cometidos de gestión, sin olvidar, por otra parte, en su actuación los de asesoramiento.

7. Actuación

En el funcionamiento de la Dirección de Personal tenemos, pues, que distinguir los dos aspectos citados:

A) Como órgano "staff"

La realización de las funciones mencionadas requiere que su actuación se caracterice por las siguientes notas, para poder alcanzar los objetivos propuestos.

1ª. Reflexión y madurez en sus propuestas, con objeto de que estén debidamente elaboradas y sean conformes con las circunstancias de cada momento.

2ª. Fundamentación de las mismas, tanto en la faceta jurídica como en la de los restantes requerimientos.

3ª. Oportunidad en su formulación, con el fin de que sean -- viables y, por tanto, puedan ser aceptadas.

4ª. Presentación sugestiva, tanto para los órganos de gobierno, como para el personal.

5ª. Acierto en su aplicación, es decir, que se consigan, de -- ordinario, los propósitos perseguidos.

En definitiva, hay que tener presente, que su eficacia se mide, no por el número de propuestas que formula, sino por el número de las mismas que se aplican y por los efectos positivos que se consiguen. Por otra parte, no hay que olvidar que su éxito, paradójicamente, no radica en tener que ser consultado con mucha frecuencia; sino en que se acuda poco a él, por haber creado una situación de armonía y de -- compenetración de los funcionarios entre sí, con sus jefes y con la -- Corporación.

#### B) Como servicio de línea

"Para que el Servicio de Personal funcione de una manera satisfactoria --afirman E. y E. Hijmans--, es necesario que cada uno de -- sus miembros reúna las dos condiciones siguientes: en primer lugar, le es preciso un estado de ánimo que le lleve a demostrar un interés activo por sus semejantes, así como una actitud imparcial a la vista de sus problemas y sus conflictos; en segundo lugar, tiene necesidad de un cierto conocimiento del trabajo realizado en todos los departamentos de la empresa. Estas exigencias se aplican también a los empleados de la oficina del Servicio, pues su trabajo implica también constantes contactos directos con el personal, y la naturaleza de estos contactos puede tener importantes consecuencias sobre las relaciones humanas en el seno de la empresa. Si en la aplicación corriente de los Reglamentos el Servicio de Personal manifiesta una cierta indiferencia o un conocimiento insuficiente de las situaciones particulares, -- la confianza indispensable que los empleados deben tener en él, se en -- contrará comprometida" (7).

---

(7) Obra citada, pág. 239-40.

Estimamos que en la formulación reproducida, se sintetiza certeramente la problemática de la actuación como servicio de línea. Es decir, dicha actuación ha de responder a la triple exigencia de máxima rapidez en la acción; justicia en sus decisiones y acusado sentido humano en las mismas, por cuanto todos los problemas que le competen, son siempre urgentes y trascendentes para los afectados. En efecto, -- el retraso en la resolución, la decisión adoptada alegremente o el -- formalismo absolutista, dañan no sólo a la Dirección de Personal, sino también y sobre todo, a los propios órganos de gobierno de la Corporación. En consecuencia, se impone una especial atención para conseguir el auténtico sentido humano, la verdadera justicia y la rapidez en la actuación, que son los únicos criterios válidos para medir su -- eficacia real.

#### 8. El Secretario de Administración Local como Director de Personal

Previa a la formulación de las conclusiones finales, en las -- que se sintetiza nuestro pensamiento con respecto a las funciones que puede y debe desempeñar el Secretario de Administración Local como Director de Personal, creemos necesario recapitular nuestra concepción con respecto a éste, con objeto de obviar interpretaciones que no coinciden con nuestro verdadero punto de vista. Es decir, que cuando -- hablamos del Secretario como Director de Personal, no comprendemos a la totalidad de los Secretarios de Administración Local; nos referimos a un sector de los mismos y ello, fundamentalmente, por razones -- impuestas por la realidad. En efecto, en la clasificación tripartita de las Corporaciones Locales que venimos utilizando, es evidente:

1º. Que los Secretarios de las Corporaciones pequeñas o rurales, carecen de posibilidades de acción en este campo, lo que por -- otra parte, no significa ni mucho menos, como hemos reiterado, que su misión global no sea trascendente. Son, como hemos insistido, la pieza clave del Ayuntamiento, al recaer en ellos la totalidad de las funciones jurídico-administrativas y económico-financieras.

2º. Que los Secretarios de las Corporaciones medianas o urbanas, los concebimos más como Jefes de Personal que como Directores -- del mismo, con lo cual queremos destacar que su actuación fundamental

recaerá en la gestión, comprensiva de los aspectos indicados: técnico, administrativo, económico y social; si bien estimamos que su atención no debe centrarse, como es lo habitual, en el segundo, sino que debe abarcar a todos, para llegar a una progresiva tecnificación de dicha gestión, de acuerdo al mismo tiempo con los requerimientos psico-sociológicos.

3º. Que a los Secretarios de las grandes Corporaciones es a los que concebimos como Directores de Personal, y los que tienen que desarrollar en su totalidad e integridad las funciones que hemos examinado; si bien queremos destacar que, en tanto la vertiente de "staff" debe constituir su preocupación personal básica; la acción como servicio de línea, debe delegarla en el Oficial Mayor.

En definitiva, si bien en principio, las funciones que vamos a resumir a continuación se refieren al Secretario de las grandes Corporaciones, los de las medianas deben tenerlas igualmente presentes, para, en la medida de sus posibilidades reales, llevarlas a cabo.

## 9. Conclusiones finales

Nuestra concepción sobre las funciones del Secretario de Administración Local, como Director de Personal, en los términos delimitados, se puede concretar en las siguientes Conclusiones, formuladas -- con sujeción a la normativa vigente y dentro del marco establecido -- por ella. Lo que, por otra parte, no significa el que se piense que -- no es precisa una reforma de tal ordenamiento jurídico-administrativo; implica que se considera que aun dentro de dicho marco, es posible -- una amplia acción; la que, no obstante, se puede y se debe configurar con un mayor rigor técnico al efectuarse la modificación de la Función Pública Local, en la reforma que se está elaborando de la legislación local general.

PRIMERA. La estructuración de los puestos de trabajo, mediante las técnicas de análisis, descripción, valoración y clasificación de los mismos, constituye evidentemente el punto de partida de toda la organización racional del personal. Así se ha reconocido en la Administración Civil del Estado y una de las principales novedades del nuevo --



régimen ha sido la implantación del análisis, descripción y clasificación de los puestos para llegar a la aprobación de las plantillas orgánicas. Si bien en la legislación local todavía no se ha dado formalmente este paso, en su normativa existen, no obstante, esbozos de tal intento, anteriores en el tiempo al citado nuevo régimen de la Administración Civil del Estado. En consecuencia, con sujeción estricta al ordenamiento vigente, creemos que se puede llegar a la clasificación de los puestos de trabajo y a la formulación de las plantillas orgánicas.

Entre las funciones asignadas al Secretario, en su condición de Jefe de todas las dependencias y servicios generales y de todo el personal, no figura ninguna expresa referente a la clasificación del personal; omisión que es explicable, si tenemos en cuenta que tal propósito clasificatorio no existía explícitamente al aprobarse el ordenamiento jurídico vigente. No obstante, podemos hallar un precepto en el que fundamentar su actuación en este campo: el número uno del artículo 144 del Reglamento de Personal, cuando le reconoce la facultad de "dictar las disposiciones de régimen interior precisas para el mejor funcionamiento de todos los servicios..." Por otra parte, si tenemos presente que la Regla 18ª.3 de la Circular de la Dirección General de Administración Local de 4 de febrero de 1970 dispone que "las Corporaciones Locales procurarán conceder a los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo merecedores de consideración especial, gratificaciones complementarias de destino...", hemos de admitir que el Secretario puede y debe proponer a los órganos competentes, la implantación y aprobación de una clasificación de los puestos de trabajo -- que integran la organización de la respectiva Corporación. Clasificación que permita estructurar al personal de acuerdo con criterios técnicos y objetivos y que hagan factible, además, el establecimiento de un régimen retributivo conforme a los merecimientos de cada uno de los funcionarios y empleados.

SEGUNDA. La selección, como técnica de la Dirección de Personal, -- tiene por objeto elegir a los aspirantes e incorporarlos a la Corporación; de aquí su gran trascendencia, por cuanto el acierto en la elección y la eficacia en la incorporación, condicionan en gran parte su actuación futura. De tal forma, que se considera que esta función es pieza clave en toda la política de personal, pues las posibilidades --

de ésta dependen en gran medida del cuidado y atención que se preste a aquélla.

En la normativa actual, la función que se asigna al Secretario es simplemente la de ser vocal o secretario de los Tribunales de oposiciones y concursos. No obstante, hay que reconocer que su papel es mucho más trascendental, por cuanto:

- Su condición de Jefe de Personal le brinda la oportunidad de intervenir decisivamente en todo el proceso selectivo: programas, fechas, número de vacantes, etc.; así como también en la actuación -- del Tribunal, pues él no es un vocal más, sino que es un vocal muy -- cualificado.

- Su carácter de funcionario técnico, hace que sus opiniones tengan un peso específico "sui generis".

- Su posición permanente determina, además, que sus criterios y razonamientos tengan, de ordinario, un valor superior al de los restantes vocales.

En definitiva, la misión del Secretario en la selección es, -- de hecho, muy superior a la que se deduce de la mera lectura de los -- preceptos reglamentarios y, por tanto, sus posibilidades de acción deben ser mucho mayores cada día, a medida que desarrolla en forma correcta su papel de Director de Personal. En este sentido, su atención especial no sólo debe recaer en que el proceso selectivo se efectúe -- con sujeción a las prescripciones legales, sino que, sobre todo, debe centrarse en conseguir que tal proceso permita elegir, en cada caso, al aspirante más idóneo, para lo cual debe cuidar ir transformando dicho proceso, lo que no requiere, como se ha demostrado, ninguna previa modificación legal.

TERCERA. La formación y el perfeccionamiento profesional de los directivos, mandos y funcionarios, es en el momento presente, una exigencia cada vez más acusada: determinada por las constantes transformaciones tecnológicas; impuesta por la permanente necesidad del hombre de aprendizaje y por la demanda del continuo cambio, no sólo de las aptitudes de los hombres, sino también de sus actitudes con respecto a tales transformaciones y, sobre todo, en relación con los demás

funcionarios con los que conviven, para evitar que se produzca un - -  
desequilibrio entre el progreso técnico y el desarrollo sociológico.

Aun cuando expresamente no se le atribuye ninguna función en este ámbito al Secretario, es evidente que:

1º. Por su condición de Jefe de todo el personal, ha de tener una constante preocupación dirigida a lograr la capacitación profesional de los funcionarios que están a sus órdenes, para lo cual, ha de:

- fomentar su asistencia a diversos cursos que organiza - la Escuela Nacional de Administración Local;

- estimularles para su autoformación;

- organizar sesiones de estudio y de discusión de los problemas existentes, y

- tener en cuenta los esfuerzos de autoformación y los sacrificios que suponen la asistencia a dichos cursos por parte de los funcionarios; para destinarles a los puestos más apropiados a su preparación.

2º. Por su condición de Jefe de la dependencia de Secretaría, ha de procurar igualmente adiestrar, en forma directa o indirecta, al personal de la misma, para lograr que alcance el mayor grado posible de capacitación, según sus condiciones personales y profesionales. En este sentido, hay que tener presente que, cuanto menor sea el número de funcionarios con que cuente, más intensa habrá de ser su labor, -- con objeto de superar las deficiencias de los mismos y de potenciar sus posibilidades, por muy menguadas que éstas sean.

CUARTA. La incorporación de un nuevo funcionario a la Corporación no sólo es un acto formal de trascendencia jurídico-administrativa; -- sino también lo es de hondas repercusiones psico-sociológicas e incluso económicas, que afectan al interesado, a sus compañeros de trabajo y a la propia Corporación. Para aquél, supone someterle a una gran -- tensión, como consecuencia del esfuerzo que ha de realizar para adaptarse al ambiente nuevo para él; en los compañeros, por cuanto el - -

grupo que constituyen, se ve afectado por la adición de un nuevo miembro; y la Corporación, por cuanto según la manera con que se le acoge, incide en su rendimiento presente y futuro. En consecuencia, la acogida y recibimiento del nuevo funcionario, es aspecto al que hay que -- prestar gran atención, la que incumbe, en especial, al Jefe de Personal.

De conformidad con lo establecido en los artículos 34.3 y -- 144.11 del Reglamento de Personal, corresponde al Secretario dar posesión de sus cargos a todos los funcionarios. Con tal disposición, por una parte, se destaca su preeminencia, al ser él el único al que da -- posesión el Presidente y, por otra parte, se subraya su condición de Jefe de Personal con respecto a todos, al ser él, precisamente, quien les dé la posesión. Ahora bien, estimamos que esta prerrogativa lleva inherente una gran responsabilidad: cuidar la acogida al nuevo funcionario, por cuanto si al dar la posesión lo que hace es incorporarle -- formalmente a la Corporación; es preciso, también, incorporarle desde el punto de vista humano, es decir, facilitar su integración en la comunidad social que constituyen todos los servidores de aquélla. Dicha atención debe prestarla, en todo caso, de forma personal, excepto en las grandes Corporaciones, que puede ser sustituido por el Oficial -- Mayor.

QUINTA. La asignación, tanto inicial como posterior, del puesto -- que corresponde a cada funcionario dentro de la estructura de la respectiva Corporación, es función de la Dirección de Personal, que ha -- de efectuarla con sujeción a un procedimiento objetivo, que permita -- tener en cuenta conjuntamente las demandas y exigencias de dicho puesto y las condiciones y aspiraciones de cada funcionario. En consecuencia, su actuación no debe estar presidida por criterios puramente burocráticos, sino que ha de estar inspirada también por principios técnicos y psicosociológicos.

De conformidad con lo previsto en el número 12 del artículo -- 144 del repetido Reglamento de Personal, corresponde al Secretario -- "destinar y trasladar al personal a los diversos servicios y dependencias, según las aptitudes y visto el informe del Jefe de la dependencia respectiva". Este precepto, por tanto, impone que el ejercicio de esta facultad tenga que ejercerse considerando los siguientes factores:

- Las necesidades reales del servicio, que son las que determinan y concretan las condiciones que han de reunir quienes desempeñan los puestos a cubrir.

- Las condiciones y características de los funcionarios, valoradas desde la perspectiva de dichas necesidades.

- Los informes de los jefes afectados, tanto el de la dependencia o servicio cuya vacante se va a cubrir, como el de la dependencia o servicio donde está destinado el funcionario que va a ser trasladado.

- Las preferencias de los funcionarios con respecto a ocupar tales puestos.

En definitiva, podemos afirmar, que el acierto en cada caso, será la resultante de la armonización de estos factores en juego, que no deben ser ignorados y sí el satisfacerlos en forma adecuada.

SEXTA. La promoción, en cuanto función de la Dirección de Personal, reviste la gran trascendencia que se deriva de ser mediante ella, cómo se sitúa en los puestos de mando a los funcionarios; con lo cual, sus aciertos y desaciertos tienen una honda repercusión práctica en el funcionamiento de la respectiva Corporación.

La normativa vigente asigna al Secretario respecto a la promoción, un papel similar al que le confiere en la selección: ser vocal o secretario de los Tribunales de los concursos. Sin embargo, hay que reconocer que su misión puede y debe ser aun mucho más importante que en aquélla, por cuanto en los concursos de méritos:

- Redacta las bases, con lo cual tiene la posibilidad de influir en su contenido, para lograr una mayor eficacia, al poder adaptarlas a las peculiaridades de cada caso.

- Su informe suele constituir un mérito que puede llegar a ser decisivo en el momento de la resolución.

- Sus criterios, de ordinario, son tenidos muy en cuenta por los restantes vocales.

En consecuencia, el desempeñar un papel activo en la promoción, no sólo es un derecho del Secretario; es un deber y un deber -- trascendente, que ha de ejercerlo con gran sentido de la responsabilidad. De aquí, el que no sea admisible la actitud cómoda de delegar en otro funcionario, salvo en las grandes Corporaciones, en las que en ciertos casos, puede sustituirle válidamente el Oficial Mayor. En el resto, debe intervenir personal y decisivamente, afrontando después las consecuencias de su actuación y de la decisión adoptada.

SEPTIMA. La política retributiva tiene profundas repercusiones en la totalidad de la gestión del personal; de tal forma, que si no se realiza debidamente, los efectos que provoca en los funcionarios anulan en la práctica los derivados de la implantación y aplicación de las restantes técnicas de la Dirección de Personal, por muy cuidadosamente que se formulen y empleen.

En principio, en el desarrollo de dicha política, el Secretario no tiene asignada ninguna atribución específica. No obstante, si tenemos en cuenta:

1º. Que el artículo 2º.3 de la Ley 108/1963 establece que --- "los funcionarios locales podrán percibir gratificaciones o pluses..." y que la Regla 18ª.3 de la citada Circular de la Dirección General de Administración Local, de 4 de febrero de 1970 dispone que "las Corporaciones Locales procurarán conceder a los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo merecedores de consideración especial, gratificaciones complementarias de destino..."

2º. Que el otorgamiento de tales gratificaciones, si bien es potestad de los órganos de gobierno, lo normal es que se ejerza a propuesta del Secretario.

Hemos de reconocer, en consecuencia, que incumbe, de hecho, al Secretario un papel importante en este campo, por cuanto ha de cuidar mucho el régimen de tales gratificaciones, por los efectos de diverso tipo que provoca en el personal. Por tanto, el Secretario ha de esforzarse en lograr:

- la concesión de mejoras económicas a su personal;
- que las mismas alcancen a todos, y
- que su forma de asignación y la cuantía de las gratificaciones no sea arbitraria, sino que responda a unos criterios objetivos: por una parte, las demandas de los puestos de trabajo, determinadas a través de la estructuración adecuada de los mismos, y por otra parte, los merecimientos reales del personal.

En definitiva, se puede afirmar que, en la medida en que el Secretario sepa dar adecuada respuesta al reto que le ha lanzado la normativa vigente, podrá ser considerado como auténtico Jefe por parte de todos los funcionarios, y como Director de Personal por los órganos de Gobierno de la Corporación:

- si se inhibe en esta cuestión y se limita a percibir su gratificación, quizá provoque contra él la repulsa del personal.

- si interviene proponiendo un reparto indiscriminado, no logrará la colaboración, y

- si propone y consigue que se apruebe un sistema objetivo, alcanzará la aceptación general y la ulterior colaboración.

OCTAVA. La disciplina, en la concepción moderna, comprende fundamentalmente: instrumentos positivos -recompensas-; remediadores de conflictos -atención a las quejas y reclamaciones-, y negativos -sanciones-. Estos instrumentos deben estar objetivamente articulados y ser conocidos por el personal, el que, por otra parte, debe tener conciencia de que toda actuación correcta contará siempre con el respaldo de la Superioridad, la que la distinguirá cuando sea meritoria; e igualmente debe estar convencido de que toda infracción será objeto de la corrección procedente, y de que toda queja o reclamación será objeto de estudio y de la resolución adecuada.

La normativa vigente, la única atribución específica que confiere al Secretario con respecto a esta función, es la de "amonestar a los funcionarios que incurran en faltas y, en su caso, dar cuenta de las mismas a la Presidencia y proponer la instrucción de expediente cuando proceda". No obstante, entendemos que, de hecho, no sólo dispone de esa facultad, sino que también cuenta, pues no existe -

precepto legal que lo prohíba, con las potestades de proponer las recompensas que reglamentariamente están previstas y de escuchar y resolver las quejas y reclamaciones que se formulen, cuando sean de su competencia; con lo cual, sus posibilidades son mucho más amplias que -- las que se deducen de la simple interpretación literal de los textos reglamentarios. En definitiva, podemos afirmar, que el Secretario:

1º. Ha de cuidar el uso de los medios positivos previstos: recompensas; procurando, por una parte, que se utilicen al máximo, por cuanto una política generosa de recompensas, si se juega acertadamente, es siempre una inversión rentable y, por otra parte, que dicho empleo logre los efectos estimulantes pretendidos.

2º. Ha de tender a que los medios negativos: sanciones; por un lado, se tengan que utilizar lo menos posible, por no ser precisos y, por otro lado, que cuando se apliquen, logren los efectos correctores y ejemplares que han de perseguir.

3º. Ha de esforzarse en que se estudien y resuelvan las reclamaciones que formule el personal, con objeto de evitar y solucionar los motivos de conflicto, las causas de enfrentamiento y los factores de frustración.

NOVENA. La moral satisfactoria del personal, en cuanto es la resultante de su estado de ánimo, de su confianza y de su compenetración con la Corporación e influye en su comportamiento futuro; requiere -- ser objeto de atención especial, con objeto de que los factores condicionantes de la misma, ya sean colectivos, grupales o individuales, -- conduzcan a unos resultados positivos, y superen aquéllos de carácter negativo que puedan existir.

La normativa vigente no atribuye específicamente al Secretario ninguna atribución con respecto a la moral; pero tal omisión la consideramos debida a dos motivos distintos: por una parte, el que en la época en que se aprobaron los textos vigentes, los aspectos psico-sociológicos del personal no eran objeto en nuestro país de tratamiento singular y, por otra parte, que no es frecuente, ni aun existiendo -- preocupación especial por estos aspectos, que la misma plasme en preceptos de la respectiva normativa, por cuanto responden más a una --



concepción y a un pensamiento, que a medidas concretas; las que, por otro lado, si deben adoptarse como resultante de dicha concepción y - pensamiento.

En definitiva, podemos afirmar que el Secretario, en cuanto - Jefe de todo el personal, ha de prestar atención preferente a los factores que conciernen a la moral y, para ello, ha de:

- fomentar la participación del personal, tanto en la adopción de las decisiones, como en la ejecución de las mismas.

- informar ampliamente al personal de cuantas medidas le afecten, explicando las motivaciones y finalidades de ellas.

- cuidar que se atiendan, con preocupación sincera y con verdadero deseo de resolverlas, las necesidades, aspiraciones y deseos - del personal.

- vigilar la forma en que se ordena y dirige al mismo.

- observar el clima humano existente entre el personal, para corregir inmediatamente los conflictos que puedan existir.

- procurar que los locales, mobiliario y equipo, sean apropiados para desarrollar satisfactoriamente su misión.

DECIMA. Finalmente, es obvio que para atender todas y cada una de las complejas funciones expuestas, el Secretario de Administración Local precisa:

- 1º. Tener una amplia y completa preparación jurídico-administrativa, como base esencial de su actuación.

- 2º. Contar con los conocimientos indispensables de Psicología y Sociología y de las distintas técnicas de dirección de personal.

- 3º. Poseer una gran personalidad, para ser siempre tenido en cuenta y escuchado y de ordinario lograr que se acepten sus propuestas.

4º. Tener una acusada sensibilidad humana, para captar y apreciar los problemas de los hombres y mujeres que con él trabajan.

5º. Tener igualmente una gran objetividad al enjuiciar, para evitar tanto el sentimentalismo, como la rigidez y los prejuicios.

6º. Tener, por último, un gran sentido de la responsabilidad, para ser consciente de las consecuencias positivas y negativas, tanto de sus acciones como de sus omisiones.

I N D I C E      B I B L I O G R A F I C O

- ABAD CANDELA, J.A.- "La Función Pública", "D.A." nº 78-79.
- ABELLA: "Los funcionarios municipales".- Tipografía Flórez, Madrid, - 1948.
- ALFARO ALFARO, J.: "Aspectos prácticos de la clasificación de puestos de trabajo".- En volumen colectivo "Clasificación de puestos de trabajo". ENAP, Madrid, 1965.
- "La formación de plantillas orgánicas: su revisión y racionalización". "D.A." nº 72.
  - "La selección de los funcionarios públicos". "D.A." nº 66-67.
  - "La selección del Personal Administrativo", "D.A." nº 64.
- ALONSO GARCIA, M.: "Curso de Derecho de Trabajo". Bosch, Barcelona,- 1964.
- ALONSO OLEA, M.: "Economía y Sociología Industrial", "RPS" nº 36.
- "La Ley de 24 de julio de 1961 sobre los derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer", "RAP" nº 36.
  - "Funcionarios y obreros municipales: un problema jurisdiccional", en volumen colectivo "Problemas políticos de la Vida Local", 1967.
  - "Introducción al Derecho de Trabajo" Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968.
  - Salarios y Seguridad Social", en R.I.S.S., 1953-58.
- ALLEN, L.A.: "La Función directiva como Profesión", Ed. del Castillo, Madrid, 1966.
- ALVAREZ GENDIN, A.: "El problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos", "RAP" nº 39.
- "Del régimen del asalariado al de la participación laboral". Gráficas Summa, Oviedo, 1952.
- ANDRES CASTAÑEDA, J.L. de: "Práctica de valoración del trabajo" Inter ciencia, Madrid, 1966.
- "Clasificación de funciones y Cuerpos de Funcionarios" . En volumen colectivo "Clasificación de Puestos de trabajo". ENAP, Madrid, 1965.
  - "Política de personal y clasificación de puestos de trabajo". "D.A." nº 117.

- ANDRES CASTAÑEDA, J.L. de, y LASO VALLEJO, G.: "Estudio sobre efectivos en las Oficinas de Personal de la Administración Civil" ("D.A." nº 108).
- ANSON OLIANT, F.: "La moral en el trabajo administrativo", "D.A." nº 62-63.
- "Prólogo a la Obra de Ch. Argyris".
  - "Las motivaciones en el Trabajo administrativo", - "D.A." nº 61.
- APPLEY, L.: "Organizing for personnel administration". "Public Personnel Review", III/2, Abril 1942.
- ARDANT, G.: "Técnica del Estado". Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1962.
- ARGENTI, J.: "Técnicas del Management". Oikos-Tau, Barcelona, 1970.
- ARGYRIS, Ch.: "Personalidad y Organización". ENAP, Madrid, 1964.
- ARROYO BARBERIA, J.M.: "Provisión de cargos municipales. Condiciones y sistema". R.E.V.L. nº 76.
- ARTOLA, M.: "La burocracia y la sociedad española. Perspectiva histórica". En volumen colectivo "Sociología de la Administración Pública española". Centro de Estudios del Valle de los Caídos, Madrid, 1968.
- ASOCIACION ESPAÑOLA DE DIRECTORES Y JEFES DE PERSONAL: "Política de Ascensos para el grupo de operarios y Empleados administrativos". Ponencia Regional Norte.
- "Promoción de los mandos profesionales de la empresa". Ponencia Regional Centro en la V Asamblea Nacional y Jornadas de Estudio, Madrid, Junio de 1970.
- A.Y.J.: "Clasificación de puestos de trabajo y reglamentaciones orgánicas". "D.A." nº 81.
- BAENA DEL ALCAZAR, M.: "Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado y Reglamento de Funcionarios de Administración Local", R.E.V.L. nº 132.
- BAIERL, F.: "El estímulo en la productividad". Reverté, Barcelona, -- 1959.
- BARBIER, P.: "El Progreso Técnico y la Organización del Trabajo". -- Taurus Ediciones, Madrid, 1960.
- BARNARD, Ch.I.: "Las Funciones de los Elementos dirigentes". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1959.

- BARRERO GONZALEZ, E.: "Los ascensos de los funcionarios administrativos de las Corporaciones Locales". R.E.V.L. nº146.
- BAUMGARTEN, F.: "Psicología de las relaciones humanas". Labor. Barcelona, 1959.
- BAYON CHACON, G.: "Aspectos jurídicos del salario mínimo". Revista de Derecho Privado, XII, 1960.
- BAYON CHACON, G. y PEREZ BOTIJA, E.: "Curso de Derecho del Trabajo".- M. Pons, Madrid, 1962.
- BENIELLI, J.: "La Formación del Personal en la Empresa". Sagitario, - Barcelona, 1965.
- BERMEJO GIRONES, J.I.: "Derecho de Entidades Locales". Instituto de - Estudios de Administración Local. Madrid, 1949.
- BINGHAM, W.D.W. y MOORE, B.V.: "Cómo entrevistar". Rialp. Madrid, 1960.
- BLACK, J.M. y FORD, G.B.: "Dirección Operacional". Ediciones del Castillo. Madrid, 1966.
- BLANCO COHEN, C.: "Cómo seleccionar nuestro personal". Index, Madrid, 1968.
- BONNEFOUS, E.: "La Reforma Administrativa". ENAP, Madrid, 1960.
- BORRAJO DACRUZ, E.: "La configuración comunitaria de la empresa". - - "RPS" nº 81.  
- "Configuración jurídica del salario". "RPS" nº 50.
- BORRAS PARIS, M.: "Selección de Personal". Alta Dirección nº 17.  
- "Control de la Formación". Ponencia del II Congreso Nacional de Organización Científica del Trabajo.- Madrid, 1967.
- BOSQUET, R.: "Posibilidades y Dificultades de la Promoción". Ibérico -- Europea de Ediciones. Madrid, 1970.
- BRECH, E.F.L.: "Management. Su naturaleza y significado". Oikos-Tau.- Barcelona, 1969.  
- "Organización y Dirección". Rialp. Madrid, 1961.
- BULLON RAMIREZ, A.: "Evolución histórica del Secretariado Municipal - en España". Tesis presentada para obtener el Diploma en Administración Local, 1967.
- B.V.M.: "Niveles de responsabilidad y Cuerpos de funcionarios". "D.A." nº 84.
- BURNHAM, J.: "La Revolución de los Directores". Huemul, B. Aires, 1962.
- CAMBIEN, S.: "Alta Dirección de Empresas". PYLSA, Madrid, 1957.
- CAMPO URBANO, S. del: "La burocracia y la sociedad actual" ("Revista del Instituto de Ciencias Sociales", nº 1, 1963).

CARRASCO BELINCHON, J.: "Manual de Organización y Métodos: I. Funciones Directivas". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966.

- "El Estatuto de Clases Pasivas y la Seguridad Social de los funcionarios públicos". "D.A." nº 12.
- "El sistema de clases pasivas y de seguridad social de los funcionarios públicos estatales. Su revisión" ("R.A.P." nº 39).
- "Inexistencia de una normativa general en el sistema de previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado". "D.A." nº 71.
- "Mutualidades de Funcionarios Públicos: necesidad de una normativa general". "D.A." nº 86.
- "Los sistemas de sugerencias como factor de participación del personal" ("Revista de Trabajo", - - nº 2 de 1961).
- "El Personal de las Corporaciones Locales". En volumen colectivo I Asamblea Plenaria de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. Madrid, - 1966.
- "Dinámica funcional de los Cuerpos Nacionales". - "R.E.V.L." nº 168.
- "La coordinación como función directiva fundamental del Secretario". "R.E.V.L." nº 131.
- "El trabajo personal del Secretario y del Interventor: su ordenación". "R.E.V.L." nº 142.

CARRERO BLANCO, L.: "Discurso de Defensa ante las Cortes, del Proyecto de Ley de Bases de Funcionarios Civiles", Julio de 1963.

CAIRO MARTINEZ, A.: "Reivindicación y reforma del funcionariado español". "D.A." nº 64.

- "La médula del sistema de Poder en el Estado contemporáneo: la burocracia". ("Revista de Estudios Políticos" nº 77).
- "El funcionario español y el futuro Estatuto de funcionarios". "D.A." nº 4.
- "La Formación del personal de la Administración del Estado". Ponencia en la I Semana de Estudios de la Reforma Administrativa.

- CARRO MARTINEZ, A.: "La Dedicación a la Función Pública". Ponencia de la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa.
- "Clasificación de funcionarios". "D.A." nº 7.
- CLAUDI, L.: "Formación de Mandos Intermedios". Comunicación al I Congreso Nacional de Organización Científica del Trabajo. Madrid, 1963.
- CLAVERO AREVALO, M.: "Los gastos de personal en las Administraciones Locales". "R.A.P." nº 23.
- COMISION NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL: "Guía para la valoración del Trabajo". Madrid, 1960.
- "Relaciones Humanas". Madrid, 1959.
- CORDERO PANDO, A.: "Promociones y Ascensos de personal". Documentos de T.E.A.
- COX, A., MAGULIES, A. y SODERLUND, J.: "Planificación de plantillas de personal en la empresa". Ibérico Europea de Ediciones. Madrid, 1968.
- CUNAT, R.: "La Función de Personal y la dirección por objetivos". Volumen colectivo de A.P.D.: "Políticas de Personal en las empresas españolas". Madrid, 1966.
- CHAPUIS, F.: "Guía Práctica del Jefe". Editores Técnicos Asociados. Barcelona, 1968.
- CHEVALIER, J.: "Organización de Empresas". Ediciones Palestra. Barcelona, 1960.
- CHRUDEN, H.J. y SHERMAN, A.W.: "Administración de Personal". CECSA, México, 1965.
- DANTY-LAFRANCE, L. y J.: "Práctica de la remuneración del trabajo". Rialp. Madrid, 1960.
- DEMARNE, P. y FERRAS, J.: "Manual del Mando Intermedio". Deusto, Bilbao, 1969.
- DIEGUEZ-CUERVO, G.: "Las reglas disciplinarias del trabajo". "R.P.S." nº 67.
- DRUCKER, P.F.: "Gerencia de Empresas". Editorial Sudamericana. B.Aires 1957.
- "El Ejecutivo eficaz". Editorial Sudamericana, B. Aires, 1969.
- DUCCESCHI, M.: "Técnicas modernas de Dirección de Personal". Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1967.
- ESCALA MILA, S.: "La Formación humana en la empresa". "Alta Dirección" nº 17.



- ESCALA MILA, S.: "Formación y Promoción del personal administrativo".  
"Alta Dirección", nº 11.
- "La Promoción de Directivos en España". Ponencia de la citada V Asamblea Nacional y Jornadas de - Estudio.
- ESTEVA-FABREGAT, C.: "El Factor humano en la producción industrial".  
R.P.S. nº 36.
- "La máquina y la deshumanización del trabajo". --  
R.P.S. nº 47.
- ETTINGER, K.E.: "Administración de Personal". Herrero Hnos. México, --  
1961.
- FARRE MORAN, J.: "Planificación, ordenación y gestión de la Promoción Profesional de Adultos". Ponencia del I Congreso Iberoamericano de Promoción de la Mano de Obra, - Madrid, 1967.
- FAYOL, H.: "Administración Industrial y General". El Ateneo. B.Aires, 1956.
- FISHER, G.: "Tareas y objetivos de las Relaciones Humanas en la em--- presa". ("R.P.S." nº 48).
- FORTEZA MENDEZ, J.A.: "Selección de personal". En volumen colectivo - "Cómo funcionan los Servicios de Personal en las empresas españolas". A.P.D. Madrid, 1961.
- "La entrevista como método de selección". "D.A." - nº 10.
- FRIEDMANN, G.: "Problemas humanos del maquinismo industrial". Editio--- rial Sudamericana. B. Aires, 1956.
- FUEYO ALVAREZ, J.: "La morfología del poder político y la burocracia" ("R.A.P." nº 20).
- GALLEGO BURIN, A.: "Contenido orgánico del nuevo Reglamento de Funcio narios". "R.E.V.L." nº 74.
- "El Secretario Local". Gráficas Mariscal. Madrid, 1946.
- "Manual de Derecho Secretarial". Gráficas Uguina, Madrid, 1954.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La Administración Española". Instituto de Es tudios Políticos. Madrid, 1961.
- GARCIA OVIEDO, C.: "Derecho Administrativo, II". E.I.S.A. Madrid, 1962.
- GARCIA PASCUAL, P.: "Evolución y situación actual del Estatuto de Fun cionarios". "D.A.". nº 4.

- GARCIA PASCUAL, P.: "Clases de funcionarios que se derivan de la aplicación de las Leyes de funcionarios civiles del Estado y de Retribuciones". "D.A." nº 100.
- GARCIA REYES, M.: "Previsión de necesidades de personal. Cálculo y administración de plantillas". Volumen colectivo de A.P.D.: "Políticas de Personal en las empresas españolas". Madrid, 1966.
- GARCIA-TREVIJANO Y FOS, J.A.: "Tratado de Derecho Administrativo, III". Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1970.
- "Estudio Preliminar a la Obra de F. Mortstein - Marx: "El Estado Administrativo", E.N.A.P., Madrid, 1968.
  - "Un desconocido precedente de la Función Pública española: El Estatuto de O'Donnell de 1866". -- "R.I.C.A." nº 2/3 de 1969.
  - "Relación orgánica y relación de servicios en los funcionarios públicos". "R.A.P." nº 13.
  - "Articulación Estado-Entes Locales". "R.E.V.L." -- nº 153.
- GARDNER, B.B. y MOORE, D.G.: "Relaciones humanas en la industria". -- Rialp. Madrid, 1958.
- GARRIDO FALLA, F.: "Estructura y funcionamiento de los Organos centrales en materia de personal." Ponencia presentada a la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, 1963.
- "Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública". "D.A." nº 61.
  - "La nueva legislación sobre funcionarios públicos". "R.A.P." nº 43.
  - "La Clasificación en el sistema español." Ponencia del I Coloquio Internacional sobre clasificación de puestos de trabajo, 1964.
  - "La participación popular en la Administración Local". "R.E.V.L." nº 154.
  - "Las técnicas de promoción por méritos de los funcionarios y principalmente la anotación en el expediente (con especial referencia a los funcionarios de la Administración Local española)". "R.E.V.L." nº 94.

- GASCON Y MARIN, J.: "Funcionarios provinciales". "R.E.V.L." nº 7.
- GATTA, C.: "Finalità e metodi dell'addestramento del personale". "La scienza e la tecnica della organizzazione nella Pubblica Amministrazione" nº 3 de 1961.
- GAZIER, F.: "Problemática de la Función Pública Francesa", "D.A." nº 121.
- "Los problemas de estatuto, gestión y retribución en la Función Pública en Francia". "D.A." nº 123.
- GELINIER, O.: "Funciones y Tareas de Dirección General". T.E.A. Madrid 1965.
- GILMOUR, R.W.: "Calificación de puestos de trabajo". Sagitario, Barcelona, 1963.
- GIMENEZ ARNAU, E.: "El Escribano y el Notario. Más notas para la Historia del Notariado". Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Madrid, 1943.
- GIORGI, H.: "La nueva Administración Pública". Lib. Editorial Amalio - M. Fernández. Montevideo, 1965.
- GISCARD, P.H.: "Formación y Perfeccionamiento de los mandos intermedios". Sagitario, Barcelona, 1963.
- GONZALEZ NAVARRO, F.: "Iniciativas y Reclamaciones de la Ley de Procedimiento Administrativo". "D.A." nº 68.
- GONZALEZ PALENZUELA, J.G.: "La formulación de Políticas de Personal - en el momento actual". Volumen colectivo de A.P.D. "Cómo funcionan los Servicios de Personal en las empresas españolas". Madrid, 1965.
- "Formación y Entrenamiento". En volumen colectivo de A.P.D.: "Cómo funcionan las empresas españolas", Madrid, 1963.
- GONZALEZ PEREZ, J.: "La selección de los funcionarios públicos". "D.A." nº 7.
- GORYNSKI, J. y RIBICKI, Z.: "La metrópoli funcional y los regímenes - de gobierno". Ponencia del Congreso sobre problemas metropolitanos, celebrado en Toronto y publicada por el Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.
- GOURNAY, B.: "Introduction a la Science Administrative". Armand Colin, París, 1966.

- GORROCHATEGUI ALONSO, E.: "La descripción de puestos en la Administración Pública española". "D.A." nº 72.
- "El complemento de remuneración por destino desde el punto de vista de la política de personal". -- "D.A." nº 82.
- GUAITA, A.: "Problemas pendientes de personal". "D.A." nº 100.
- "La Unificación de los Cuerpos, posibilidades y - desarrollo". Ponencia presentada a la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, 1963.
  - "El ascenso de los funcionarios públicos". "R.A.P." nº 39.
- GUITART DE GREGORIO, R.: "Clasificación por niveles de los puestos de trabajo". "D.A." nº 72.
- GUTIERREZ REÑON, A.: "La programación de efectivos". "D.A." nº 127.
- "The Spanish Public Service". "R.I.C.A." nº 2/3 - de 1969.
  - "El sistema de selección de los funcionarios públicos". "D.A." nº 103.
  - "Sistemas de clasificación de puestos de trabajo". "D.A." nº 72.
  - "Puesto de trabajo, plaza, destino y términos análogos en la Ley de Funcionarios civiles del Estado: hacia una terminología uniforme". "D.A." nº 76.
  - "Las vicisitudes del Cuerpo Administrativo". -- "R.A.P." nº 52.
  - "El sistema de retribuciones por complementos". -- "D.A." nº 101-102.
- HAIMANN, T.: "Dirección y Gerencia". Hispano-Europea. Barcelona, 1965.
- HASSON, G.D.: "La Formación dentro de la empresa". F.Casanovas. Barcelona, 1961.
- HECKSCHER, E.: "La noción de "sistemas" en la Formación del Personal de ejecución. Tecnología didáctica moderna y Comunicación Humana". Documento de T.E.A.
- HEREDERO HIGUERAS, M.: "Estudio Preliminar de la Obra de F. Nigro: -- "Administración de Personal".
- "En torno a la definición de las funciones del -- Cuerpo General Técnico de la Administración Civil" "D.A." nº 118.
  - "La calificación de puestos de trabajo". Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1961.

- HEREDERO HIGUERAS, M.: "Sistemas de valoración de puestos de trabajo". Volumen colectivo "Clasificación de puestos de trabajo". E.N.A.P. Madrid, 1965.
- "El sistema de selección continua en la Administración Pública". "D.A." nº 32-33.
- HERNANDEZ MARQUEZ, M.: "Tratado Elemental de Derecho del Trabajo". -- Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1969.
- HERNANDEZ-SAMPELAYO, J.M.: "Discurso inaugural de la III Semana de Estudios de la Reforma Administrativa". Santander, - 1963.
- "Discurso inaugural del I Coloquio Internacional de Clasificación de Puestos de Trabajo," Madrid, - 1964.
- HERRERO FONTANA, J.R.: "La Remuneración de los Funcionarios Públicos". Ponencia de la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, 1963.
- HICKS, Ch. B. y PLACE, I.: "Organización de Oficinas". Hispano-Europea Barcelona, 1960.
- HIJMANS, E. y E.: "Práctica de la Organización Industrial". Hispano-Europea. Barcelona, 1961.
- HILF, H.H.: "La Ciencia del Trabajo". Rialp. Madrid, 1963.
- HOLDEN, P.E., FISH, L.S. y SMITH, H.L.: "Dirección de Empresas". Selección Contable. B. Aires, 1957.
- HUGONNIER, R.: "Formar Jefes". Paraninfo. Madrid, 1966.
- HUNERYAGER, S.G.: "Re-education for Executives". Personnel Administration". Enero-febrero de 1965.
- INFORME DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO: Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1962.
- INFORME DE LAS DELEGACIONES: belga, británica, de las Comunidades --- Europeas, española, finlandesa, francesa, húngara, irlandesa, italiana, de la República Federal Alemana, sueca y yugoslava, en el II Congreso Internacional sobre Formación de Personal Directivo. - Alcalá de Henares. Septiembre de 1970.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y DE ORGANIZACION DE MILAN: "Principios de Dirección". Deusto, Bilbao, 1967.
- INTERNATIONAL CITY MANAGERS' ASSOCIATION: "Técnica de la Administración Municipal". CECOA, México, 1963.

- IRVING L. POSNER, M.: "Algunas observaciones sobre la Clasificación de puestos de trabajo en la F.A.O." Ponencia en el - I Coloquio Internacional sobre Clasificación de - puestos de trabajo. Madrid, 1964.
- JANE SOLA, J.: "El problema de los salarios en España". Oikos-Tau. -- Barcelona, 1969.
- JARDILLIER, P.: "La Organización humana de las empresas". Tecnos, Madrid, 1969.
- "Psicología Industrial". Editorial Universitaria. B. Aires, 1968.
- JIMENEZ CASTRO, W.: "Introducción al estudio de la Teoría Administrativa". Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- JONES, E.D.: "Organización y Administración de Empresas Industriales". Labor. Barcelona, 1958.
- JORDANA DE POZAS, L.: "Rango y tarea de los funcionarios de Administración Local". Conferencia pronunciada en Madrid, en marzo de 1941.
- "La Moral profesional del funcionario público". - Conferencia pronunciada en Madrid, octubre de 1952.
  - "Humorismo y Administración", en el volumen homenaje al Profesor Pi Suñer, Barcelona, 1960.
  - "Discurso de Defensa del Proyecto de Ley de Bases de Funcionarios Civiles ante las Cortes", Julio, de 1963.
  - "Situación y necesaria reforma del Estatuto de -- los funcionarios públicos", en el volumen colectivo en homenaje al Profesor Gascón y Marín, Madrid, 1952.
  - "Problemas de los pequeños municipios". Conferencia pronunciada en las Jornadas Municipalistas de Las Palmas, 1957.
  - "Problemas de las grandes concantraciones Urbanas desde el punto de vista de la Organización Administrativa". Ponencia del I Congreso Iberoamericano de Municipios, Madrid, 1955.
  - "Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación", enero de 1948.
  - "Formación y Perfeccionamiento de los funcionarios públicos en España". "D.A." nº 38.

- KEPHART, N.C.: "La Entrevista y el Examen de selección". Rialp, Madrid, 1959.
- KERN, E.A.: "Administración clásica y administración moderna de las prestaciones públicas". Conferencia pronunciada en la E.N.A.P., marzo de 1969.
- KNOWLES, W.H.: "Principios de Dirección de Personal". Rialp, Madrid, 1960.
- KOONTZ, H. y O'DONNELL, C.: "Principios de Dirección de Empresas". -- Ediciones del Castillo. Madrid, 1961.
- KORFF, E.: "El Directivo en la Empresa". Sagitario. Barcelona, 1969.
- LAMBERT, R.: "La Formation et le perfectionnement des dirigeants". -- "Chefs", noviembre de 1960.
- LASO VALLEJO, G.: "La Función Pública en Inglaterra". E.N.A.P., Madrid, 1965.  
- "Moderna estructuración de la función pública inglesa". "D.A." nº 128.
- LATHAM, J.L.: "Relaciones Humanas en la empresa". Sagitario. Barcelona 1969.
- LAWRENCE, P.R.: "Cómo enfrentar la resistencia al cambio". En volumen colectivo de E.C. Burks: "El factor humano en la Dirección de empresas". Editorial Bibliográfica - Argentina. B. Aires, 1952.
- LIGHT, H.R.: "El Directivo de Empresa". Cía. Bibliográfica Española.- Madrid, 1965.
- LIKERT, R.: "Nuevo método de Gestión y Dirección". Deusto, Bilbao, -- 1965.  
- "El Factor Humano en la empresa". Deusto, Bilbao, 1969.
- LINZ, J.J. y MIGUEL, A. de: "El empresario ante los problemas laborales". R.P.S. nº 60.
- LITTLEFIELD, C.L. y PETERSON, R.L.: "Organización de Oficinas". Fondo de Cultura Económica. México, 1960.
- LONG, M.M.: "Elementos de una política de previsión de efectivos". -- "D.A." nº 100.  
- "La experiencia francesa en la clasificación de los empleos en las Administraciones del Estado".- Ponencia del I Coloquio Internacional sobre Clasificación de Puestos de Trabajo. Madrid, 1964.
- LONGENEKER, J.G.: "Dirección General: organización y control". Ibérico Europea de Ediciones. Madrid, 1970,

- LOPEZ HENARES, J.L.: "Cuerpos y estructuras de la función pública en España". "D.A." nº 4.
- LOPEZ-NIEVES, J.: "Consideraciones sobre el Estatuto de funcionarios de 1918". "D.A." nº 16.
- LOPEZ RODO, L.: "La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas". E.N.A.P., Madrid, 1963.
- "Una mirada al futuro: la nueva Administración".- Discurso inaugural de la Mesa redonda del I.I.C.A., Barcelona, Junio de 1969.
  - "Nuevo espíritu de la burocracia". "D.A." nº 66-67.
  - "Papel de los establecimientos de enseñanza en el perfeccionamiento de los funcionarios europeos".- "R.E.V.L." nº 92.
- LOZANO ITUESTE, J.M.: "El ingreso de los funcionarios públicos". - - "D.A." nº 16.
- LUCAS ORTUETA, R. de: "Dirección de Personal". Index. Madrid, 1969.
- LYNCH: "Guía y dirección de hombres". River. Madrid, 1962.
- MAC DONALD, A.F.: "Gobierno y Administración Económica". México, 1959.
- MAC GREGOR, D.: "La participación en la industria". Hispano-Europea.- Barcelona, 1969.
- MACY, J.W.: "Problemas actuales de la Administración Pública en Estados Unidos. Hay límites para todo". "D.A." nº 100.
- MAIER, N.R.F.: "Psicología Industrial". Rialp. Madrid, 1960.
- "Principios de Relaciones Humanas". Omega. Barcelona, 1963.
- MANDELL, H.M.: "Selección de empleados de oficina". Rialp. Madrid, -- 1961.
- MANZANEDO MATEOS, J.A.: "La responsabilidad civil de los funcionarios del Estado". "D.A." nº 82.
- MARAVALL CASESNOVES, H.: "El examen de las reclamaciones dentro de la empresa con vistas a su solución". "R.P.S." nº 78.
- MARQUES CARBO, L.: "Reglamento de Funcionarios de Administración Local". Sugrañes Hnos. Barcelona, 1952.
- MARTIN DIEZ-RUIBADA, A.: "La remuneración de los funcionarios públicos". "R.A.P." nº 39.
- MARTIN MATEO, R.: "La inamovilidad de los funcionarios públicos". - - "R.A.P." nº 51.
- MARTINEZ BLANCO, A.: "Hacia una configuración nueva del Secretario de Administración Local". "R.E.V.L." nº 154.



- MARTINEZ CASTEJON, J.: "Estudio sobre el Oficio de Escribano en Castilla durante la Edad Moderna". Estudios históricos en el Centenario de la Ley del Notariado. Madrid, 1964.
- MARTINEZ LAGE, C.: "Fases del proceso de clasificación". Volumen colectivo: "Clasificación de puestos de trabajo". - E.N.A.P. Madrid, 1965.
- MATUTE BUTRAGUEÑO, E.: "Guía para la calificación y Promoción del Personal". Ibérico Europea de Ediciones. Madrid, 1969.
- MATUTE BUTRAGUEÑO, E. y SALINAS CORRAL, F.: "Dos sistemas prácticos - para implantar la formación profesional en las empresas". Comunicación al I Congreso Nacional de - Organización Científica del Trabajo. Madrid, 1963.
- MAYNTZ, R.: "Sociología de la Organización". Alianza Editorial. Madrid 1967.
- MAYO, E.: "Problemas humanos de una civilización industrial". Ediciones Galatea. B. Aires, 1959.
- MERODIO, C.: "La vigente legislación de funcionarios y la necesidad - de su reforma". "D.A." nº 4.
- MEYENBERG, F.L.: "Dirección y Administración Industrial". F.Casanovas. Barcelona, 1959.
- MEYERS, F.: "Problemas actuales de la Administración Pública en Bélgica". "D.A." nº 100.
- MILES, M.B.: "Aprendizaje del trabajo en grupos". Ediciones Troquel. B. Aires, 1965.
- MILHAUD, J.: "La Administración ante los métodos modernos de gestión". "D.A." nº 100.
- MOLITOR, A.: "Problemas contemporáneos de la selección y formación de empleados". Revista Internacional de Ciencias Sociales, nº 3, 1960.
- MONTARETTO, S. y RICCARDI, R.: "El Análisis del Trabajo". Hispano- - Europea. Barcelona, 1960.
- MONTORO FUENTE, M.: "El régimen disciplinario en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado". E.N.A.P. Madrid, 1965.
- MOORE, W.E.: "Las Relaciones Industriales y el orden social". Fondo - de Cultura Económica. México, 1954.
- MORENA Y DE LA MORENA, L. de la: "El puesto de trabajo: su concepto y significado dentro de la organización y su valor como instrumento de la Reforma Administrativa". - "D.A." nº 85.

- MORO SERRANO, S.: "La Ley alemana de funcionarios federales". "R.A.P." nº 22.
- MORSTEIN MARX, F.: "El Estado Administrativo". E.N.A.P. Madrid, 1968.
- MOSHER, F.C. y CIMINO, S.: "Ciencia de la Administración". Rialp. Madrid, 1961.
- MOYER, N.A.: "Cómo lograr que el solicitante sea el que hable". En volumen colectivo de A.M.A.: "El arte de dirigir en el trabajo". Reverté. Barcelona, 1960.
- MUÑOZ AMATO, P.: "Introducción a la Administración Pública: II. Relaciones Humanas y Administración de Personal". Fondo de Cultura Económica. México, 1957.
- NACIONES UNIDAS: "Manual de Administración Pública". N.York, 1962.
- "Sistemas de Personal de los Gobiernos Locales".- N. York, 1967.
  - "Manual de Formación en la Administración Pública". N. York, 1967.
  - "Formación en Administración Local". N.York, 1968.
- NAHOUM, Ch.: "La Entrevista Psicológica". Kapelusz, B. Aires, 1961.
- NASS, O.: "Reforma Administrativa y Ciencia de la Administración". -- E.N.A.P. Madrid, 1964.
- NEWMAN, W.H.: "Programación, Organización y Control". Deusto, Bilbao, 1962.
- NIETO GARCIA, A.: "La condición política de los funcionarios federales en Alemania Occidental". "R.A.P." nº 30.
- "La nueva ley de funcionarios en el Estado Federal de Baja Sajonia". "R.A.P." nº 34.
  - "Régimen de funcionarios en la República Democrática alemana". "R.A.P." nº 39.
  - "Estructura de las rentas funcionariales". En volumen colectivo: "Sociología de la Administración Pública española". Centro de Estudios Sociales -- del Valle de los Caídos. Madrid, 1968.
  - "La retribución de los funcionarios en España". - Revista de Occidente, Madrid, 1967.
- NIGRO, F.: "Administración de Personal". E.N.A.P. Madrid, 1966.
- NOGUERON LOPEZ, E.: "La clasificación funcional. Criterios para la -- adscripción de los puestos de trabajo a los Cuerpos de Funcionarios". "D.A." nº 72.
- NUÑEZ-SAPER, A.: "Aspectos de la reforma social de la empresa". -- "R.P.S." nº 82.

- OLEA, I.: "La Formación y Selección del Personal". Deusto, Bilbao, -- 1969.
- OLIVA DE CASTRO, A. de la: "La articulación de Cuerpos de la función pública española". "D.A." nº 96.
- "Selección, Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios". Ponencia de la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, 1963.
  - "Informe sobre 'El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios'", presentado al I Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios, 1960.
- OLIVA DE CASTRO, A. de la, y GUTIERREZ REÑON, A.: "Los Cuerpos de Funcionarios". En el volumen colectivo: "Sociología de la Administración Pública española". Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos. Madrid, 1968.
- OVEJERO ALVAREZ, J.M.: "Posible clasificación funcional de los funcionarios españoles". "D.A." nº 4.
- OWENS, R.: "Empresas Industriales". Selección Contable, B. Aires, 1959.
- PACAUD, S.: "La Selección Profesional". Kapelusz. B. Aires, 1961.
- PARKINSON, C.N.: "La Ley de Parkinson". Ediciones Ariel. Barcelona, - 1961.
- PATTON, J.A. y LITTLEFIELD, C.L.: "Valoración de Tareas". Rialp. Madrid, 1961.
- PEDRO Y SAN GIL, Xavier: "Las funciones del Secretario en una Corporación Local". Tesis doctoral. Zaragoza, 1970.
- PEREGO, L. y RICCARDI, R.: "La Valoración del personal". Hispano-Europea. Barcelona, 1960.
- PEREIRA GARCIA, J.: "El Secretario de las Corporaciones Locales ante las nuevas tendencias de la Administración". - - "R.E.V.L." nº 94.
- PERETTI, A. de: "El factor humano en la Administración". Curso desarrollado en la E.N.A.P., octubre de 1961.
- PEREZ SERRANO, N.: Prólogo al "Reglamento de Funcionarios de Administración Local", publicado por L. Marqués Carbó, - Barcelona, 1952.
- PEREZ SOLER, José: "El Secretario en el Régimen Local español". Tesis doctoral. Granada, 1968.
- PERINI, D.: "Objetivos y condicionamientos de los planes de formación de mandos". Documento de T.E.A.

- PESO Y CALVO, C. del: "La ordenación de la retribución del trabajo por cuenta ajena según el D. de 21 de septiembre de - 1960. "Revista de Trabajo" nº 6 de 1960.
- PETER, L.J. y HULL, R.: "El Principio de Peter". Plaza-Janés, Barcelona, 1970.
- PIFFNER, J.M.: "La Supervisión del Personal". Aguilar, Madrid, 1964.
- PIFFNER, J. y SHERWOOD, P.: "Organización Administrativa". Herrero - Hnos. México, 1961.
- PIGORS, P. y MYERS, Ch. A.: "La Administración de Personal". CECSA. - México, 1960.
- PLANTY, E.G. y FREESTON, J.T.: "Dirección de Empresas". Hispano-Europea. Barcelona, 1959.
- POPE, H.G.: "La Administración de Personal en el sector público". Boletín de la Gerencia Administrativa, mayo de 1964. San Juan de Puerto Rico.
- POUDEROUX, N.: "Práctica de la Dirección de empresas". F. Casanovas, - Barcelona, 1960.
- PRECIOSO PRECIOSO, M.: "Puntos básicos del régimen de funcionarios". - "D.A." nº 4.
- PRIETO RODRIGUEZ, F.: "La selección de los funcionarios públicos en - Italia". "D.A." nº 56-57.
- PROCTOR, J.M. y THORNTON, W.H.: "Capacitación". Herrero Hnos. México, - 1964.
- PUIGVERT, A.: "Manual de Relaciones Humanas". Aguilar, Madrid, 1967.
- PUJOL, H.A.: "Administración de Personal". Boletín de Gerencia Administrativa nº 199, 1969. San Juan de Puerto Rico.
- RAUSCH, E.N.: "Elementos de Administración de Oficinas". Herrero Hnos. México, 1966.
- RICCARDI, R.: "Las comunicaciones en la empresa". Deusto, Bilbao, 1966.
- "La Administración de Personal en las empresas españolas". En volumen colectivo de IV Convención - Nacional de Dirigentes y Jefes de Personal. A.P.D. Madrid, 1965.
- "Selección y admisión del personal". Interciencia. Madrid, 1966.
- RICCARDI, R. y VAGAGGINI, R.: "Formación de Mandos". Deusto. Bilbao, 1960.
- RICHMAN, C.: "El Staff. Cómo progresar y reorganizar". Index. Madrid, - 1969.
- RIEDEL, J.: "La Formación para el trabajo en la empresa". Rialp. Madrid, 1965.

- RIVERO, J.: "Problemas actuales de la Administración Pública francesa", "D.A." nº 100.
- ROCA ROCA, E.: "El concepto de funcionario en la Administración Local". "R.A.P." nº 48;
- RODRIGUEZ DE MIGUEL, L.: "La legislación de 1918 sobre funcionarios públicos: sus virtudes, defectos y consecuencias". Comunicación presentada a la I Semana de Estudios de la Reforma Administrativa, 1957.
- "Algunas cuestiones básicas para un nuevo Estatuto general de funcionarios". Ponencia presentada a dicha Semana.
  - "Régimen de Transición para la función pública española". "D.A." nº 8-9.
- RODRIGUEZ SALGADO, T.: "Dirección de Personal". Deusto, Bilbao, 1967.
- ROSSBOROUGH, M.R.: "Clasificación de puestos de trabajo en la UNESCO". Ponencia presentada en el I Coloquio Internacional sobre Clasificación de Puestos de Trabajo. Madrid, 1964.
- ROYO-VILLANOVA, S.: "La formación de los funcionarios públicos". ---- "R.A.P." nº 2.
- "La función pública", en volumen colectivo: "La Administración Pública y el Estado contemporáneo". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1961.
  - "El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo Derecho español". "R.A.P." nº 44.
- RUIZ-BENITEZ DE LUGO, R.: "De cara a los Estatutos de funcionarios", - "D.A." nº 14.
- RUIZ DEL CASTILLO, C.: "La Escuela de Funcionarios y la formación intelectual y moral de los de Administración Local". - "R.E.V.L." nº 99.
- RUIZ CUBILES, M.: "La reorganización de los puestos de trabajo como etapa previa y posterior a su clasificación". - "D.A." nº 77.
- RUIZ DE ELVIRA MIRO, S.M.: "Los problemas formales de la descripción y clasificación de los puestos de trabajo". "D.A." nº 72.
- SAENZ-LOPEZ GONZALEZ, J.A.: "La Fe Pública Administrativa en la Vida Local". Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, - 1966.

- SCHMIDT, F.G.: "Aprovechar esa primera impresión". En volumen colectivo de A.M.A.: "El arte de dirigir en el trabajo". Reverte. Barcelona, 1960.
- SCOTT, W.D., CLOTHIER, R.C. y SPRIEGEL, W.R.: "Dirección de Personal". Ediciones del Castillo, Madrid, 1964.
- SERRANO GUIRADO, E.: "La Ley de 15 de julio de 1954 sobre situaciones de los funcionarios de la Administración Civil -- del Estado. "R.A.P." nº 15.
- SHANTLE, C.L.: "Dirección y desempeño ejecutivo". Herrero Hnos. México, 1960.
- SHELDON, O.: "La Filosofía del Management". Oikos-Tau. Barcelona, 1970.
- SHERMAN, H.: "El estímulo del personal como instrumento de eficiencia en la Administración Pública". "Productividad", -- nº 11, 1959.
- SHERWOOD, F.P. y BEST, W.H.: "Métodos de Supervisión en la Administración Municipal". CECSA, México, 1961.
- SIGUAN SOLER, M.: "El Jefe visto por el Subordinado". "D.A." nº 42.  
 -- "La selección para el ingreso en la Administración Pública". "D.A." nº 26.  
 - "El Factor Humano en la Administración". Explicaciones en los cursos de la E.N.A.P.  
 - "La selección para el ingreso en la Administración Pública: nuevas perspectivas". "D.A." nº 27.  
 - Prólogo a la Obra de W.F. White: "Estímulo económico y rendimiento laboral". Rialp. Madrid, 1961.
- SIMON, H.A.: "El comportamiento administrativo". Aguilar, Madrid, 1966.
- SOBREROCA FERRER, L.A.: "Los Centros de Empresas". Comunicación al I Congreso Nacional de Organización Científica del Trabajo. Madrid, 1963.
- SOROKIN, P.A.: "Sociedad, Cultura y Personalidad". Aguilar, Madrid, -- 1960.
- SPATES, T.G.: "Escrutinio objetivo de la Administración de Personal" (A.M.A. Personnel Series, nº 75, N.York, 1944).
- SURFACE, J.R.: "Resistencia a la preparación". En volumen colectivo de Bursk: "El factor humano". Editorial Bibliográfica Argentina. B. Aires, 1958.
- STEWART, N.: "Dirección de Empresas". Index. Madrid, 1968.
- STRAUSS, G. y SAYLES, L.R.: "Los problemas humanos de la Dirección. - Herrero Hnos. México, 1961.

- STRUCKHOF, W.: "Hacia una mayor productividad del trabajo". Índice. - B. Aires, 1957.
- TAYLOR, F.W.: "Management Científico". Oikos-Tau. Barcelona, 1969.
- TEAD, O.: "El Arte de la Administración". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1964.
- TERRANOVA, M.S.: "La clasificación de puestos de trabajo en la Administración Pública Italiana". Ponencia I Coloquio Internacional sobre Clasificación de Puestos de Trabajo. Madrid, 1964.
- TERRY, G.: "Principios de Administración. CECSA. México, 1961.  
- "Administración y Control de Oficinas". CECSA. -- México, 1966.
- THOMPSON, V.A.: "Burocracia en la sociedad democrática", contenido en el volumen colectivo "Administración Pública. Ensayos en honor de P.H. Appleby". Herrero Hnos. -- México, 1967.
- TORRELLA NIUBO, F.: "Consideraciones y Experiencias sobre la formación de futuros y actuales mandos intermedios". - Comunicación al citado I Congreso Nacional de Organización Científica del Trabajo.
- TORRES LOPEZ, M.: "Teoría de la Política Social. Aguilar, Madrid, 1954.
- TURNER, A.N.: "Los capataces clave para la moral de los trabajadores". En volumen colectivo "El factor humano en la dirección de Empresas". B. Aires, 1958.
- ULE, C. H.: "La Función Pública en Alemania". "D.A." nº 115-16.
- VALLINA Y VELARDE, J.L. de la: "El nuevo Estatuto francés de funcionarios". "R.A.P." nº 39.  
- "La Dirección de la Función Pública. Su competencia". "D.A." nº 23.  
- "La Unificación de los Cuerpos. Posibilidades y desarrollo". Comunicación presentada a la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, 1963.  
- "Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos". "R.A.P." nº 39.
- VERA CAMACHO, A.: "La Administración Local". Imprenta de los Huérfanos. Madrid, 1893.
- VILLAR PALASI, J.L.: "Derecho Administrativo". Universidad. Madrid, - 1968.  
- "La clasificación de los puestos de trabajo y las

líneas generales de la Organización administrativa". En volumen colectivo citado sobre "Clasificación de puestos de trabajo".

VITELES, M.S.: "Motivación y moral en la industria". Hispano-Europea. Barcelona, 1970.

WALDO, W.: "Teoría Política de la Administración Pública". Tecnos. Madrid, 1960.

WATSON, J.R.: "Principios básicos de la Dirección de Personal en la Administración Pública", "D.A." nº 26.

WEBER, W.: "Presente y futuro del Alto funcionariado en Alemania". -- "R.A.P." nº 39.

WHYTE, W.F.: "Estímulo económico y rendimiento laboral". Rialp. Madrid, 1961.

WISBERT, E.: "Organización para pequeñas y grandes empresas". F. Casanovas. Barcelona, s/f.

YODER, D.: "Manejo de Personal y Relaciones Industriales". CECSA. México, 1960.

ZOMEÑO MERINO, J.: "Selección y Formación de Personal en la Seguridad en las empresas cerámicas azulajeras". Comunicación al citado I Congreso Nacional de Organización Científica del Trabajo.



ABREVIATURAS EMPLEADAS

- A.M.A. - American Management Association. N. York.
- A.P.D. - Asociación para el Progreso de la Dirección. Madrid.
- D.A. - Documentación Administrativa. Madrid.
- E.N.A.P. - Escuela Nacional de Administración Pública. Alcalá de -  
Henares (Madrid).
- R.A.P. - Revista de Administración Pública. Madrid.
- R.E.V.L. - Revista de Estudios de la Vida Local. Madrid.
- R.I.C.A. - Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Bruse  
las.
- R.I.S.S. - Revista Iberoamericana de Seguridad Social. Madrid.
- R.P.S. - Revista de Política Social. Madrid.
- T.E.A. - Técnicos Especialistas Asociados. Madrid.

-ooOoo-

I N D I C E      G E N E R A L

---

INTRODUCCION

1. Objetivo .....	I
2. Plan de trabajo .....	III
3. Plan de exposición .....	V
4. Dirección del trabajo .....	VII

PARTE PRIMERA: CUESTIONES GENERALES

Capítulo I. Problemática general de la Dirección de Personal

1. Planteamiento .....	1
2. Origen y evolución .....	2
3. Concepto .....	5
4. Naturaleza: a) Administrativa; b) Jurídica; c) Psicosociológica; d) Técnica; e) Política .....	6
5. Administración y Dirección de Personal: A) Administración de Personal. B) Dirección de Personal. C) Conclusión .....	8
6. Dirección de Personal en la empresa privada: A) Objetivos. B) Políticas de Personal. C) Características. D) Problemas actuales de los Departamentos de Personal .....	11
7. La Dirección de Personal como Ciencia y como Técnica: A) La Dirección de Personal como Ciencia. - B) La Dirección de Personal como Técnica .....	20
8. Funciones: A) Tesis de Gardner y Moore. B) Tesis de Jardillier. C) Tesis de Knowles. D) Tesis de - Appley. E) Conclusión .....	23
9. Organización: A) Factores condicionantes. B) Directrices organizativas .....	33
10. El Directivo de Personal: A) Tesis de Nigro. B) Tesis de Scott, Clothier y Spriegel. C) Tesis de - Owens. D) Conclusión .....	36

Capítulo II. La Dirección de Personal en la Administración Pública.

1. Planteamiento .....	43
2. Evolución: A) Crecimiento constante del número de funcionarios. B) Incremento del poder de éstos. - C) Progresiva aplicación de técnicas y procedimientos organizativos. D) Desarrollo paralelo de la empresa y de la Administración .....	45
3. La Función Pública tradicional: A) Estructuración sobre la base de la garantía. B) Atención a las formalidades de la selección inicial. C) Los deberes y responsabilidades como básicos del sistema. D) Desconfianza hacia el funcionario. E) El funcionario como mero ejecutante .....	61
4. Tendencias actuales .....	67
5. Caracterización de la Función Pública actual: - A) Sistema de carrera. B) Estructuración sobre la base del mérito. C) Unificación del régimen de personal. D) Simbiosis de los sistemas objetivos y subjetivos de estructuración del personal. - E) Creación de un órgano central de personal. - F) Implantación de técnicas de dirección de personal. G) Consideración de los aspectos psico-sociológicos .....	72
6. Contenido de la Función Pública actual .....	89
7. La Función Pública del futuro .....	91

Capítulo III. La Dirección de Personal en la Administración Civil del Estado.

1. Antecedentes .....	95
2. Características del régimen anterior .....	96
3. Principios que inspiran el régimen de la Función Pública española .....	98
4. Caracterización del régimen de la Función Pública española: A) Calificación de puestos. B) Sistema	

retributivo. C) Sistema de reclutamiento. D) Sistema de selección. E) Formación y Perfeccionamiento. F) Calificación periódica. G) Sistema de promoción. H) Mejora de las relaciones humanas. I) Programa encaminado a mantener la moral y la disciplina .....	104
5. Organos superiores de la Función Pública: A) Consejo de Ministros. B) Presidente del Gobierno. -- C) Ministro de Hacienda. D) Ministerios. E) Comisión Superior de Personal. F) Dirección General de la Función Pública .....	120
6. La Escuela Nacional de Administración Pública: -- A) Naturaleza y fines. B) Actividades. C) Organización. D) Actuación .....	128

Capítulo IV. La Dirección de Personal en la Administración Local.

1. Planteamiento: A) Peculiaridades locales. B) Características del personal local. C) Conclusión..	134
2. Evolución: A) Planteamiento. B) Primera etapa: -- 1812-77. C) Segunda etapa: 1877-1924. D) Tercera etapa: 1924-52. E) Cuarta etapa: a partir de 1952. F) Conclusión .....	145
3. Principios que inspiran la Función Pública Local.	156
4. Características de un sistema idóneo de personal de Administración Local: A) Planteamiento. B) Características según las Naciones Unidas. C) Principios .....	159
5. Organos de la Función Pública Local: A) Centrales: Ministerio de la Gobernación. B) Locales: -- a) Ayuntamientos. b) Diputaciones provinciales...	172
6. Instituto de Estudios de Administración Local: -- A) Naturaleza. B) Fines. C) Organización. D) Actuación docente .....	179

Capítulo V. Configuración legal del Secretario de  
Administración Local.

1. Planteamiento .....	189
2. El Secretario en el pasado: A) Antecedentes. - - B) Evolución en el siglo XIX y comienzos del XX: a) Ley de 3 de febrero de 1823 y R.D. de 23 de ju lio de 1835; b) Ley de 14 de julio de 1840; c) Pro yecto de Leyes Orgánicas para gobierno y adminis tración provincial y municipal de 1856; d) Ley de 1870; e) Proyecto Maura-La Cierva de 1907; f) Con clusiones. C) Reglamento del Estatuto Municipal: a) Análisis de sus preceptos; b) Conclusiones ...	190
3. El Secretario en el presente: A) Planteamiento. - B) Análisis de la normativa del régimen vigente.- C) Conclusiones. D) Problemática actual .....	203
4. El Secretario en el futuro: A) Secretarías rura-- les. B) Secretarías urbanas. C) Secretarías de -- grandes Corporaciones .....	220

PARTE SEGUNDA: FUNCIONES DE LA DIRECCION DE PERSONAL

Capítulo VI. Estructuración de puestos de trabajo

1. Planteamiento .....	227
2. Técnicas de estructuración: A) Planteamiento. - - B) Concepto. C) Objetivos. D) Requisitos. E) Téc nicas de estructuración: a) Técnica de análisis - de puestos de trabajo; b) Técnica de descripción de puestos; c) Técnica de valoración de puestos..	230
3. La técnica de clasificación de puestos en la Ad-- ministración Pública: A) Planteamiento. B) Objeti vos. C) Ventajas. D) Errores a evitar. E) Tipos - de clasificación .....	260
4. Sistema de la Administración Civil del Estado: -- A) Planteamiento. B) Análisis de los puestos. - - C) Descripción de los puestos. D) Clasificación -	

de puestos. E) Plantillas orgánicas. F) Organos - competentes. G) Procedimiento de ejecución para - el bienio 1970/71. H) Conclusión .....	271
5. Sistema de la Administración Local: A) Planteamien to. B) Análisis del ordenamiento jurídico: a) Ley de Régimen Local; b) Reglamento de 30 de mayo de 1952; c) Instrucciones en aplicación de dicho Re- glamento; d) Ley 108/1963, de 20 de julio; e) Circu lar de la Dirección General de Administración Lo- cal de 4 de febrero de 1970 .....	288
6. Misión del Secretario .....	299

#### Capítulo VII. Selección de personal

1. Planteamiento .....	301
2. Concepto .....	303
3. Objetivos .....	307
4. Requisitos .....	308
5. Procedimiento: A) Cuestionarios. B) Tests psicoló gicos. C) Entrevistas. D) Exámenes de conocimien tos. E) Período de prueba. F) Conclusión .....	316
6. La selección en la Administración Pública españo la: A) Principio general. B) Sistemas. C) Convoca toria .....	356
7. La selección en los Cuerpos Generales de la Admi nistración Civil del Estado: A) Cuerpo Técnico. - B) Cuerpo Administrativo. C) Cuerpo Auxiliar.....	361
8. La selección del personal en la Administración Lo cal: A) Planteamiento. B) Cuerpos Nacionales de - Administración Local. C) Funcionarios de las Cor poraciones Locales. D) Análisis crítico del siste ma vigente. E) Sistema que se sugiere .....	366
9. El Secretario en la selección del personal .....	384

#### Capítulo VIII. Formación y Perfeccionamiento Profesional

1. Planteamiento .....	387
------------------------	-----

2. Concepto .....	390
3. Principios .....	392
4. Requisitos .....	394
5. Clases de formación y perfeccionamiento: A) Formación horizontal: a) Formación previa; b) Formación inicial; c) Formación posterior. B) Formación vertical .....	396
6. La formación en la empresa: A) Planteamiento. - B) Problemática general: a) Actitudes internas ante la formación; b) Formación de los empleados; - c) Formación de los mandos intermedios; d) Formación de los directivos. C) Referencia a la situación en la empresa española .....	408
7. La formación en la Administración Pública: A) Planteamiento. B) Problemática actual. C) Formación horizontal. D) Formación vertical. E) Clasificación según las Naciones Unidas .....	434
8. La formación y el perfeccionamiento en la Administración Civil del Estado: A) Planteamiento. B) Formación previa. C) Formación inicial. D) Formación posterior. E) Formación vertical .....	450
9. La formación y el perfeccionamiento en la Administración Local: A) Planteamiento. B) Formación previa. C) Formación inicial. D) Formación posterior. E) Formación vertical .....	456
10. Formación y perfeccionamiento de la Policía Municipal de Barcelona .....	468
11. Misión del Secretario .....	471

### Capítulo III. Movilidad del personal

1. Planteamiento .....	474
2. Destino inicial: A) Planteamiento. B) Concepto. - C) Objetivos. D) Requisitos. E) Procedimientos...	475
3. Acogida al nuevo empleado o funcionario: A) Planteamiento. B) Concepto. C) Contenido. D) Procedimiento .....	481



4. Traslados: A) Planteamiento. B) Concepto. C) Objetivos. D) Obstáculos. E) Clases. F) Procedimientos .....	493
5. Promoción: A) Planteamiento. B) Concepto. C) Objetivos. D) Requisitos. E) Procedimientos: a) Libre designación; b) Antigüedad; c) Concurso de méritos; d) Oposición; e) Pruebas de aptitud; f) Conclusión .....	505
6. Valoración del personal: A) Planteamiento. B) Concepto. C) Objetivos. D) Requisitos. E) Métodos. - F) Conclusión .....	526
7. La movilidad en la Administración Civil del Estado: A) Planteamiento. B) Destino inicial. C) Acogida. D) Traslados y promoción. E) Valoración del personal .....	539
8. La movilidad en la Administración Local: A) Planteamiento. B) Destino inicial. C) Acogida. D) Traslados y promoción. E) Valoración del personal. - F) Conclusión .....	547
9. Misión del Secretario: A) Planteamiento. B) Posesión. C) Destino y traslado. D) Promoción .....	555

#### Capítulo X. Régimen económico del personal

1. Planteamiento .....	561
2. Aspectos .....	561
3. Concepto .....	565
4. Objetivos .....	566
5. Requisitos .....	569
6. El régimen retributivo en la empresa: A) Función del Director de Personal. B) Requisitos del régimen retributivo: a) Condiciones de orden psicológico; b) Condiciones de orden económico; c) Condiciones de orden social. C) Factores determinantes de la política salarial. D) Procedimientos retributivos. E) Incentivos. F) Retribución de directivos. G) Retribución del personal burocrático ....	572

7. El régimen retributivo en la Administración Pública: A) Planteamiento. B) Factores condicionantes. C) Análisis crítico del régimen retributivo en la Función Pública: a) Tesis de Nieto García; b) Tesis de G. Ardant; c) Tesis de las Naciones Unidas. D) Principios de un sistema retributivo..	588
8. El régimen retributivo en la Administración Civil del Estado: A) Planteamiento. B) Sistema implantado. C) Análisis crítico: a) Tesis de Gutiérrez Reñón; b) Tesis de Nieto García; c) Conclusión ....	600
9. El régimen retributivo en la Administración Local: A) Planteamiento. B) Sistema vigente. C) Análisis crítico .....	615
10. Misión del Secretario .....	621

#### Capítulo XI. Disciplina y Moral

1. Planteamiento .....	623
2. Régimen disciplinario: A) Planteamiento. B) Principios: a) Tesis de Chapuis; b) Tesis de Mc Gregor; c) Tesis de Brech; d) Tesis de Sherwood y Best; - e) Tesis de Lynch; f) Conclusión .....	625
3. Moral: A) Concepto. B) Objetivos. C) Requisitos: a) Enfoque colectivo; b) Enfoque grupal; c) Enfoque individual-social .....	636
4. Disciplina y Moral en la Administración Pública: A) Planteamiento. B) Disciplina: a) Naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria; b) Directrices de las Naciones Unidas. C) Moral: a) Planteamiento; b) Directrices de las Naciones Unidas. D) Conclusión .....	653
5. Disciplina y Moral en la Administración Civil del Estado: A) Planteamiento. B) Disciplina. C) Moral.	662
6. Disciplina y Moral en las Corporaciones Locales: A) Planteamiento. B) Disciplina. C) Moral. D) Conclusión .....	672
7. Misión del Secretario: A) Planteamiento. B) Disciplina. C) Moral .....	688

PARTE TERCERA: CONCLUSIONES

Capítulo XII. Estructuración de la Dirección de Personal  
en las Corporaciones Locales.

1. Planteamiento .....	693
2. Posibilidades legales .....	694
3. Limitaciones reales: A) De índole objetiva: a) De naturaleza estructural; b) De naturaleza socioló- gica. B) De índole subjetiva. C) Conclusión .....	696
4. Perspectivas .....	699
5. Organización .....	700
6. Funciones: A) Como órgano "staff". B) Como servi- cio de línea. C) Conclusión .....	704
7. Actuación: A) Como órgano "staff". B) Como servi- cio de línea .....	706
8. El Secretario de Administración Local como Direc- tor de Personal .....	708
9. CONCLUSIONES FINALES .....	709

- - - -

INDICE BIBLIOGRAFICO .....	720
----------------------------	-----

-ooOoo-